

Registro

Riqualificazione di fabbricati e coerenza delle politiche fiscali

L'articolo approfondisce una delle più interessanti fattispecie presenti nell'articolo 1 della Tariffa parte prima del D.P.R. n. 131/86 (Testo Unico dell'Imposta di Registro), che, tuttavia, in mancanza di interventi correttivi, sembra destinata a essere travolta, a far data dall'1 gennaio 2014, dal riordino disposto dall'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 23/2011. Oltre a porre in evidenza la perdurante necessità della norma, l'articolo illustra le possibili vie attraverso cui il legislatore potrebbe esaltarne le potenzialità ancora inespresse, favorendo la ripresa economica, la riqualificazione del patrimonio immobiliare, il risparmio energetico e rivolge lo sguardo alla necessità che la politica fiscale sia attuata rispettando il vincolo di coerenza fra le varie norme e indirizzata alla crescita, quale irrinunciabile, e non più rinviabile, condizione per la permanenza del nostro Paese fra le economie avanzate.

di Stefano Baruzzi

Sembra essersi finalmente fatta strada, presso ampi strati dell'opinione pubblica, la convinzione che la politica fiscale nel nostro Paese non debba limitarsi a garantire il rispetto dei pur importanti obiettivi di finanza pubblica, frutto anche di impegni cogenti a livello di Unione Europea, ma debba favorire il riavvio della crescita dell'economia.

Senza crescita pare, del resto, velleitario pensare di poter garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica, mentre – per altro verso – le rigidità imposte da questi ultimi rischiano seriamente di precludere il risanamento delle finanze del nostro Paese.

Detto in altri termini, il perseguimento di risultati eccessivamente ambiziosi di brevissimo periodo rischia di essere velleitaria e insostenibile su una scala temporale anche solo leggermente più ampia, laddove il "paziente" venisse indebolito eccessivamente dai medicinali prescrittigli.

Un ambito nel quale la dimensione del gettito – relativa, a differenza di altri tributi, come tale più agevolmente surrogabile – non sembra porre vincoli insormontabili è quello delle cosiddette imposte "d'atto": **imposta di registro in particolare, ma anche imposte ipotecaria, catastale e di bollo** in stretta connessione con la prima.

Destà, pertanto, una certa sorpresa che ai massimi livelli della politica non ci si sia ancora compiutamente avveduti della necessità di dare avvio, in forma ben più meditata e selettiva, se del caso rinviandolo, al **riordino dell'imposta di registro** e delle altre imposte sopra richiamate sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, al momento prevista su ampia scala **con effetto dal 1° gennaio 2014**.

Alcune norme destinate a essere travolte conservano tuttora una ben precisa ragion d'essere, forse più che mai data la perdurante debolezza che molti settori denunciano, quello delle costruzioni immobiliari in modo particolare.

Ed è altresì nota la stretta correlazione che esiste fra l'andamento di tale settore e quello dell'intera economia italiana, in termini di investimenti e di occupazione – e quindi anche di produzione di maggior gettito – in ragione dell'ampio spettro di attività che collegano l'attività immobiliare a quella svolta in altri comparti: basti pensare ai moltissimi professionisti (notai, avvocati, tecnici, amministratori di stabili e di condomini) e agli innumerevoli filoni di attività imprenditoriali (mobili ed elettrodomestici, materiali e semilavorati, infissi, impianti tecnologici, credito e assicurazioni, agenti di affari in intermediazione e così via) che producono beni e servizi per tale settore.

Non a caso, una fra le principali linee guida individuate dal Governo riguarda proprio **il rilancio delle costruzioni immobiliari**, intese nel senso più ampio del termine e con riferimento, quindi, alle infrastrutture e alle costruzioni pubbliche, alle costruzioni private, al recupero e riqualificazione dell'esistente.

Con annessi obiettivi, anche essi altamente desiderabili, di riduzione del consumo energetico, di riqualificazione delle nostre città attraverso il recupero dei moltissimi fabbricati abbandonati o obsoleti – ciò che può costituire altresì occasione di contrasto alla illegalità e di miglioramento della sicurezza dei quartieri e della vita all'interno delle stesse unità immobiliari in relazione, per esempio, ai rischi sismici, di crolli e di smottamenti – di riduzione dell'emergenza abitativa, di immissione sul mercato di alloggi da offrire a studenti, giovani, single, soggetti separati o divorziati, lavoratori in trasferta, famiglie a basso reddito, migliorando la mobilità dei lavoratori sul territorio nazionale.

Difficile non esprimere pieno accordo circa la desiderabilità che i citati obiettivi siano perseguiti e raggiunti, anche perché pienamente coerenti con il rilancio della macchina economica e con la necessità di incrementare il gettito fiscale.

Peraltro, **le singole misure di politica tributaria devono essere emanate con contenuti, modalità e tempistiche coerenti affinché possano essere pienamente funzionali – in termini di efficacia, ma anche di efficienza, celerità e sostenibilità – rispetto agli obiettivi perseguiti.**

Orbene, **il riordino delle imposte indirette** disposto attraverso la soppressione "selvaggia" e

indistinta delle generalità delle norme di favore oggi esistenti **non sembra rispondere alle esigenze di coerenza** poc'anzi indicate.

Tra le norme che, a nostro parere, meritano senz'altro di essere preservate e, anzi, potenziate vi è quella di cui all'**articolo 1 della citata tariffa parte prima del T.U.R. che prevede l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota dell'1 per cento alle cessioni aventi ad oggetto fabbricati porzioni di fabbricato esenti da IVA** ai sensi dell'articolo 10, comma 1, n. 8-bis, del D.P.R. n. 633/1972, effettuate nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili, a condizione che nell'atto di trasferimento l'acquirente dichiari che intende trasferirli entro tre anni dall'acquisto.

In questa ipotesi le imposte ipotecaria e catastale sono oggi previste nella misura fissa di euro 168 ciascuna.

Dall'**1 gennaio 2014** il trattamento previsto per dette operazioni diverrebbe assai più oneroso in quanto esse ricadrebbero sotto la **nuova aliquota "ordinaria" del 9 per cento**, oltre a imposte ipotecaria e catastale fisse ridotte a euro 50 ciascuna, con soppressione delle imposte di bollo e delle tasse ipotecarie e catastali che possiedono, tuttavia, rilevanza economica del tutto marginale, ancor più rispetto a transazioni dotate di una certa rilevanza economica.

In pratica, per una operazione del valore di 1 milione (inteso quale valore venale di mercato, non essendo possibile, in questi casi, richiedere l'applicazione delle imposte di registro e ipocatastali sul valore catastale), oggi l'esborso è quantificabile in circa euro 10.570 (imposta di bollo inclusa), dall'1 gennaio 2014 salirebbe a euro 90.100: otto volte e mezzo tanto.

Si consideri che l'**imposta di registro** - diversamente dall'IVA - si traduce in un **costo secco e immediato**, che incide sul budget dell'operazione anche in termini economici (l'IVA, invece, di massima produce soltanto effetti finanziari transitori).

Peraltro, la stessa finanziabilità dell'imposta di registro risulta assai problematica, in condizioni normali e anche a prescindere dal *credit crunch* in atto da parte del sistema bancario.

Conseguenza nefasta di una eccessiva tassazione - costi certi e immediati molto elevati a fronte di ricavi dubbi sui quali risulta spesso impossibile scaricare i maggiori costi fiscali - può essere **la rinuncia dell'imprenditore a dare seguito all'iniziativa immobiliare**.

Vanificando, in tal modo, l'attivazione dell'imponente circolo virtuoso che abbiamo sopra declinato: maggiori investimenti, maggiore occupazione, maggior gettito, minor consumo energetico, minor degrad edilizio e urbanistico, maggiore sicurezza, disponibilità di immobili meglio performanti a basso costo, maggior gettito fiscale.

Se quanto fin qui osservato è largamente condivisibile e auspicabile - deponendo, conseguentemente, per il mantenimento in vita della norma anche dopo il 31 dicembre 2013 - ancor più persuasiva è una **ipotesi di potenziamento della disposizione che ne esalti le potenzialità ancora inesprese**.

Si consideri, infatti, che i **requisiti** che caratterizzano l'attuale norma **sono obiettivamente angusti**, il che la rende utilizzabile solo in taluni - troppo limitati - casi. Infatti, per poter fruire della tassazione di favore sopra indicata (imposta di registro dell'1% e imposte ipotecaria e catastale in misura fissa), la cessione deve necessariamente:

- avere a oggetto fabbricati abitativi
- essere effettuata da un soggetto passivo IVA a favore di un'impresa che abbia per oggetto principale e esclusivo della propria attività la compravendita di immobili
- in regime di esenzione da IVA
- essere "chiusa" con la rivendita del fabbricato entro tre anni dall'atto di acquisto, a pena della perdita benefici fiscali.

Sarebbe interessante **superare i predetti limiti** della norma estendendola a fabbricati

- anche non abitativi (si pensi ai tanti edifici a destinazione terziaria, produttiva o commerciale obsoleti inutilizzati presenti sul nostro territorio)
- ceduti anche da privati (persone fisiche, enti non commerciali, società semplici)
- con la possibilità per le imprese acquirenti (società immobiliari e di costruzioni) di un più ampio termine temporale entro cui l'operazione deve essere completata con la rivendita, al fine di non decadere dai benefici fiscali, in ragione della oggettiva gravissima crisi del mercato, riconosciuta di recente dal legis che ha disposto per altra importante fattispecie, anche essa prevista nell'articolo 1 della Tariffa parte prima del T.U.R., la proroga di altri tre anni (diventati così, in tutto, undici) del termine temporale entro cui occorre completare gli interventi inseriti in piani urbanistici attuativi⁽¹⁾.

La proposta sopra illustrata, con riferimento ai trasferimenti di fabbricati abitativi, è stata più volte caldeggiata, con particolare convinzione, da ASPESI (**l'Associazione dei Promotori e degli Sviluppatori Immobiliari**). Nei giorni scorsi una versione perfezionata e dettagliata della proposta è stata consegnata al Ministro per le Infrastrutture.

E' anche interessante osservare come, in via subordinata, nel caso in cui esigenze di gettito non permettessero di implementare la norma nella versione sopra delineata, la disposizione potrebbe – secondo quanto proposto da Aspesi – essere comunque introdotta in una chiave più limitata al fine di **favorire la permuta fra immobili "usati" (da riqualificare) e immobili di nuova costruzione**: *l'idea di fondo è che soggetti privati siano, in diversi casi, interessati ad acquistare un'abitazione di nuova costruzione, ma non dispongano per intero – come, in effetti, generalmente accade – del danaro a ciò necessario, anche a causa della forte restrizione del credito disposta dal sistema bancario, ancor più delicata se "incrociata" con la natura precaria di molti posti di lavoro.*

Orbene, può tuttavia sovente accadere che quello stesso privato sia proprietario di qualche immobile di vecchia costruzione (acquistato anni prima oppure ereditato) e che sia interessato a venderlo ma non ci riesca a causa della crisi che caratterizza il medesimo mercato immobiliare.

Ecco, allora, che parte del prezzo di acquisto dell'immobile di nuova costruzione potrebbe essere pagata dal privato cedendo all'impresa il proprio immobile di vecchia costruzione.

Una **fiscalità leggera** ("friendly") potrebbe, in questi casi, permettere lo scambio: l'impresa acquirente riqualificherebbe poi il bene e lo reimmetterebbe sul mercato dopo avere proceduto al suo recupero, con interventi manutentivi o con una vera e propria ristrutturazione, dopo avere creato valore aggiunto su di esso e averlo reso più performante e adeguato rispetto alle odierne esigenze di vita e ai mutati requisiti normativi.

Una fiscalità leggera pienamente giustificata, in questo come nel caso più ampio precedentemente illustrato, dalla circostanza che per l'impresa acquirente l'immobile di vecchia costruzione è una "materia prima" da inserire nel processo produttivo di riqualificazione e che l'imposta di registro è un costo immediato e secco, in termini economici e non solo finanziari, al quale si affiancano i consueti rischi di impresa e di mercato.

Inoltre, se parte del prezzo di acquisto di un nuovo immobile può essere coperta dalla "permuta" di un fabbricato di più vecchia costruzione già posseduto, è del tutto probabile che anche la possibilità di finanziare l'importo residuo del prezzo dovuto possa essere finanziata ben più agevolmente da parte del sistema creditizio, oltre tutto a condizioni meno onerose per il mutuatario quale riflesso della minore rischiosità del finanziamento proprio in ragione della sua più contenuta dimensione.

A fronte di un contesto nel quale tutti i soggetti risultano vincitori (imprese, privati, banche, ambiente, città, erario e comuni per gli impatti legati alla fiscalità locale), l'alternativa – giova ricordarlo – è che tutti escano sconfitti: un drammatico *trade off* cagionato dal semplice fatto che se le condizioni per effettuare l'operazione non sussistono, la stessa non viene neppure avviata.

Concludiamo ricordando che l'approccio sopra illustrato potrebbe essere utilmente assecondato attraverso **altre norme di legge coerenti con una politica fiscale orientata alla crescita e favorevole al recupero edilizio e alla riqualificazione degli immobili già esistenti.**

Ne abbiamo parlato in altri nostri recenti scritti su questa stessa rivista e, pertanto, in questa sede ci limitiamo a richiamare i temi:

- **mantenimento in vita, anche dopo il 31 dicembre 2013, della disposizione che favorisce il trasferir (o la permuta) – in regime di imposta di registro – di immobili rientranti in piani urbanistici di recupero, di iniziativa pubblica o privata convenzionata, in favore dei soggetti che attuano il recupero, con applicazione delle imposte fisse di registro, ipotecaria e catastale (euro 168 per tre), oggetto dell'articolo 5, 1° comma, della legge n. 168/82;**

- **superamento, attraverso una norma di interpretazione autentica, dell'interpretazione formulata dall'Agenzia delle Entrate – e sempre più spesso tradotta in pratica dagli uffici accertatori – secondo la cessione di un edificio rientrante in un piano di recupero - o, comunque, destinato alla demolizione – attuata da soggetti privati (persone fisiche, enti non commerciali, società senza deve essere trattata come cessione di area edificabile (e non di fabbricato) ai fini della tassazione IRPEF dei redditi diversi (articoli 67 e 68 del TUIR), con conseguente rilevanza dell'eventuale plusvalenza senza limiti temporali, quale reddito imponibile ai fini IRPEF.**

- **superamento, anche in questo caso attraverso una norma di interpretazione autentica, dell'interpretazione sostenuta dall'Agenzia delle Entrate secondo la quale la detrazione IRPEF/IR per il recupero energetico degli edifici (cosiddetto "55 per cento", percentuale attualmente elevata per cento) non deve essere riconosciuta agli interventi posti in essere da imprese quando gli abbiano a oggetto fabbricati - ancorché non di nuova costruzione - diversi da quelli "strumentali destinazione" e, quindi, se posti in essere per la riqualificazione di immobili "merce" o di immobili de alla locazione, di fatto negando il beneficio proprio a quei soggetti che, in forza dell'attività esercitata e elevata dimensione del patrimonio immobiliare posseduto, sono maggiormente in grado di attuare su scala la politica di efficientamento energetico promossa dal legislatore con la citata detrazione.**

Ricordiamo che **la formulazione della normativa non preclude in alcun modo la possibilità, per imprese ed enti, di fruire della detrazione per siffatti immobili** – ma, ove lo facciano, l'Agenzia delle Entrate instaura il contenzioso richiedendo sanzioni e interessi, che si aggiungono agli **ingentissimi compensi** per la riscossione a favore di Equitalia e alle spese per la difesa in giudizio -, che l'interpretazione delle Entrate è stata **fortemente criticata dalla dottrina** e che, di recente, è stata data diffusione a importante e persuasiva sentenza, favorevole al contribuente, emessa dalla **Commissione Tributaria**

Provinciale di Varese (n. 94/1/13).

Copyright © - Riproduzione riservata

⁽¹⁾ Ci riferiamo alla proroga disposta dall'art. 6, 6° c., del D.L. 31 agosto 2013 n. 102 alla norma che prevede l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota dell'1 per cento (oltre alle imposte ipotecaria e catastale con aliquote del 3 e dell'1 per cento rispettivamente) ai trasferimenti aventi ad oggetto immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale comunque denominati.

© 2010 Wolters Kluwer Italia Srl