

Il “valore normale” degli immobili come criterio per l’accertamento dei tributi

dott. Christian Attardi
Agenzia delle Entrate
Ufficio di Modena

Parte 1

Il “valore normale” come criterio d’accertamento nelle imposte dirette, nell’Iva e nelle imposte d’atto

1. Il ruolo del «valore normale» nelle presunzioni tributarie

Il criterio del valore normale come strumento per l’accertamento dei tributi interessati dalle compravendite immobiliari non è una novità recata in termini assoluti dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella L. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. “riforma Visco-Bersani”)¹.

Tradizionalmente, infatti, l’Amministrazione finanziaria ha utilizzato il “valore normale” al fine di provare, in via analitico-presuntiva, ricavi in parte non contabilizzati (nelle imposte sui redditi) od operazioni imponibili sottofatturate (nell’Iva²).

Quanto all’accertamento del reddito d’impresa, l’art. 39, c. 1, lett. d), secondo periodo, del D.P.R. n. 600 del 1973, infatti, ha sempre riconosciuto il potere della finanza di rettificare i ricavi in base a **presunzioni semplici**, purché assistite dai requisiti di gravità, precisione e concordanza³. E così pure ha disposto l’art. 54, c. 2, ultimo periodo, del D.P.R. n. 633 del 1972, in tema di accertamento dell’Iva.

Fino alla riforma del 2006, dunque, l’Amministrazione finanziaria ha considerato il “valore normale” di un immobile come “fatto noto” nell’ambito delle presunzioni

¹ Si vedano in argomento S. CAPOLUPO, *D.L. n. 223/2006: la tassazione degli immobili a valore normale*, in *Fisco*, 2006, 1-6315; F. D’ALFONSO, *Il valore normale nelle compravendite immobiliari*, in *Fisco*, 2007, 1-4540; E. ZANETTI, *Le novità in materia di accertamento sulle compravendite immobiliari*, in *Fisco*, 2007, 1-5118.

² Il regime dell’imposta sul valore aggiunto non costituisce oggetto del presente intervento. Tuttavia, giova precisare che con la “riforma Visco-Bersani” è stato introdotto un tendenzialmente generalizzato regime di esenzione dall’Iva rispetto ai trasferimenti e alle locazioni aventi ad oggetto fabbricati e porzioni di fabbricati, a prescindere dalla loro tipologia. In particolare, la riforma del 2006 ha ampliato il regime di esenzione Iva delle cessioni dei fabbricati strumentali (ossia quelli che per le loro caratteristiche non siano suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni: categorie catastali B, C, D, E ed A/10).

Le cessioni esenti da Iva scontano l’imposta di registro nella misura proporzionale del 7%, mentre le imposte ipotecarie e catastale sono rispettivamente nella misura del 2% ed 1%. Nel caso in cui l’acquirente sia in possesso dei requisiti “prima casa”, l’imposta di registro è nella misura del 3%, mentre le altre imposte d’atto sono dovute nella misura fissa di €168,00 ciascuna. Nel caso in cui la cessione sia soggetta ad Iva, le tre imposte d’atto sono dovute nella misura di €168,00 ciascuna.

In tema si veda S. PICCIOLO, *Sulle recenti novità in materia di trattamento tributario degli immobili*, in *Boll. Trib.*, 2007, 145.

³ Sul ruolo del “valore normale” nel sistema di tassazione delle imprese ci sia consentito il rinvio al nostro *Sulla rilevanza del “valore normale” nella determinazione del reddito d’impresa*, in *Giur. It.*, 2003, 1045.

semplici, da cui desumere, **insieme ad altri elementi**, l'esistenza di ricavi in parte non contabilizzati od operazioni imponibili Iva parzialmente non documentate ("fatto ignoto").

Circa poi l'imposta di registro, il "valore normale" (*rectius*: "valore venale") costituiva e costituisce tuttora il criterio sostanziale d'imposizione, a norma dell'art. 51, c. 2, del D.P.R. n. 131 del 1986, a mente del quale, per le transazioni aventi ad oggetto beni immobili o diritti reali immobiliari, la base imponibile è rappresentata dal "valore venale in comune commercio"⁴. La particolarità, tuttavia, consisteva nel fatto che l'Ufficio finanziario non poteva procedere alla rettifica di valore se risultava rispettata la "valutazione automatica" imperniata sul valore catastale ragguagliato. Ma su questo tema ci soffermeremo nel prosieguo.

Focalizziamo dunque l'attenzione sull'accertamento delle imposte sui redditi e dell'Iva.

2. Il «valore normale» nell'accertamento del reddito d'impresa e dell'Iva

La reale novità della "riforma Visco-Bersani" sta nel nuovo ruolo probatorio impresso al criterio del "valore normale": da componente del "fatto noto" utilizzabile nell'ambito delle presunzioni semplici, in necessario concorso con altri elementi, ad elemento autosufficiente di una **presunzione legale relativa**.

Mentre in precedenza, infatti, il "valore normale" poteva essere utilizzato dagli organi accertatori come un elemento indiziario, di per sé non sufficiente, per la rettifica del reddito d'impresa e dell'Iva nell'ambito delle presunzioni semplici che debbono essere assistite dai requisiti di gravità, precisione e concordanza, con tale riforma il "valore normale" fonda autonomamente una presunzione legale relativa, quale "fatto noto" da cui partire per verificare l'effettività del corrispettivo contrattuale.

Vediamo le modifiche normative, partendo dalle imposte sui redditi.

Il decreto Visco-Bersani è intervenuto aggiungendo un periodo all'art. 39, c. 1, lett. d), del D.P.R. n. 600 del 1973.

In particolare, al periodo secondo cui "*l'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti*", oggi segue un ulteriore periodo a mente del quale "*per le cessioni aventi ad oggetto immobili ovvero la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento sui medesimi beni, la prova di cui al precedente periodo s'intende integrata anche se l'infedeltà dei ricavi viene desunta sulla base del valore normale dei predetti beni, determinato ai sensi dell'art. 9, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*".

Quanto all'Iva, la modalità con la quale è stato effettuato l'intervento appare difficilmente spiegabile.

Il decreto Visco-Bersani, infatti, diversamente da quanto è avvenuto in materia d'imposizione diretta, non ha aggiunto la presunzione legale in parola alla parte dell'art. 54 che si occupa della rettifica analitico-presuntiva delle operazioni rilevanti per l'Iva,

⁴ Si legga in materia P. BONAZZA, *Valore venale, valore normale e valore corrente*, in *Boll. Trib.*, 2007, 335, a giudizio del quale "valore venale, valore normale e valore corrente sono concetti sostanzialmente identici e consolidati dalla circolare 10 ottobre 1934 fino ai nostri giorni, sostanzialmente recepita nelle varie leggi d'imposta, Direttiva comunitaria n. 6 compresa".

ma ha aggiunto, invece, un periodo nel comma 3 dedicato alla prova certa e diretta, non presuntiva.

Ne è derivato un tessuto normativo disomogeneo e stonante, perché il ruolo del “valore normale” sembrerebbe esprimersi nell’ambito della prova certa e diretta di evasione, anziché nel suo naturale ambito della prova presuntiva. Ma è del tutto evidente che il valore normale agisce, in realtà e in senso tecnico, come “fatto noto” per la ricostruzione indiretta (presuntiva) del “fatto ignoto” (il prezzo effettivamente pattuito fra le parti).

Inoltre, l’art. 35, c. 4, del decreto Visco-Bersani ha abrogato l’art. 15 del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, ossia quella disposizione che inibiva la rettifica della dichiarazione Iva allorché i corrispettivi tassati con Iva trovassero corrispondenza nel valore catastale dell’immobile oggetto di cessione.

La “manovra d’estate” ha quindi dato un decisivo impulso all’imposizione non del corrispettivo contrattuale, bensì del valore normale⁵; e ciò con le intuibili distonie in un settore impositivo in cui la tassazione del consumo impone la necessaria e tendenzialmente esclusiva rilevanza dei corrispettivi negoziali.

In sede di conversione del decreto Visco-Bersani è stato quindi stabilito che il valore normale è desunto dall’ammontare del **finanziamento** conseguito dall’acquirente (cfr. comma 23bis dell’art. 35 del D.L. n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione n. 248 del 2006).

Come è stato osservato da autorevole dottrina, l’intervento in esame appare senz’altro contrassegnato da una “notevole ambiguità”: le norme comunitarie sull’armonizzazione dell’Iva impediscono di assumere il valore normale come criterio impositivo, dovendosi attingere ai corrispettivi contrattuali⁶; mentre “l’equiparazione dello scostamento dal valore normale ad una prova certa e diretta di evasione sembra pervenire, per una via indiretta, allo stesso risultato”⁷.

In particolare, stona la riconduzione del valore normale alla prova “certa e diretta” di cui all’art. 54, c. 3, della legge Iva.

In senso tecnico, il valore normale dell’immobile è il “fatto noto” dal quale è possibile desumere il “fatto ignoto”, ossia il corrispettivo effettivamente pattuito. Esso è quindi un elemento indiziario, capace di operare all’interno di una prova presuntiva e mai capace d’integrare, viceversa, una prova certa e diretta⁸.

⁵ A norma dell’art. 14 del D.P.R. n. 633 del 1972, il valore normale è dato dal prezzo o corrispettivo mediamente praticato per beni simili in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel luogo e nel tempo in cui è stata effettuata l’operazione.

⁶ Così è stato recepito dall’art. 13 del D.P.R. n. 633 del 1972.

⁷ In tal senso M. BASILAVECCHIA, *L’accertamento di valore di mercato degli immobili*, in *Corriere Trib.*, 2007, 199.

⁸ Secondo D. DEOTTO, *Regole per gli accertamenti sui trasferimenti immobiliari*, in *Corriere Trib.*, 2007, 8 nel momento in cui il dato normativo ancora il valore normale all’accertamento analitico e non presuntivo, la rettifica non potrebbe essere effettuata sulla base di un valore stimato, come il valore normale. L’Autore rileva che la modifica in esame potrebbe anche porsi in contrasto con le norme comunitarie, come interpretate dalla Corte di giustizia, sulla base del principio che il corrispettivo non può risultare un valore stimato secondo criteri oggettivi (cfr. Corte giust., 5 marzo 2005, C-412/03, in www.curia.eu.int). Peraltro, la recente Direttiva del Consiglio del 24 luglio 2006, n. 2006/69/CE ha stabilito la rilevanza del valore normale nel caso di operazioni effettuate nei confronti di soggetti con i quali sussistono legami familiari o personali, gestionali, di associazione, finanziari o giuridici, da stabilirsi dal singolo Stato membro. Queste misure, tuttavia, non sono state adottate in Italia e comunque non riguardano le transazioni immobiliari.

Sarebbe allora stato più opportuno un intervento sul comma 2 dell'art. 54, anziché sul comma 3, poiché quella è la sede ove è disciplinata la prova presuntiva.

Appaiono quindi condivisibili le ricostruzioni dottrinali di chi qualifica l'equivalenza valore normale/corrispettivo come "pura presunzione legale relativa, destinata a fare piena prova se non resistita, e superata, dalla prova contraria fornita dal contribuente"⁹.

3. La portata probatoria del «valore normale» dopo la riforma "Visco-Bersani"

Le nuove disposizioni introdotte dal decreto "Visco-Bersani" hanno dunque inciso sui poteri dell'Amministrazione finanziaria in merito alla rettifica dei corrispettivi contrattuali, rendendo più agevole per il Fisco la prova della fittizietà dei corrispettivi dichiarati dai contribuenti.

La divergenza tra il corrispettivo pattuito e il valore normale dell'immobile trasferito integra la prova del "fatto noto" e, trattandosi di una presunzione legale, dalla prova di tale divergenza deriva automaticamente la dimostrazione della fittizietà del corrispettivo¹⁰.

Con la nuova presunzione legale in esame, l'onere probatorio a carico del Fisco è dunque notevolmente alleggerito: per l'Agenzia delle entrate è **sufficiente dimostrare lo scostamento tra corrispettivo negoziale e valore normale** per integrare la prova della **fittizietà del prezzo**¹¹.

L'onere della prova, per l'Amministrazione, riguarda dunque solo il "fatto indiziante" (cioè il "valore normale") e si riflette, in termini procedurali, in obbligo di puntuale motivazione dell'avviso d'accertamento.

In presenza di una presunzione legale, infatti, è la legge che trae la conseguenza da un "fatto noto" per risalire a un "fatto ignoto", *ex art. 2727 c.c.*, rendendosi non necessaria quella valutazione dei caratteri di gravità, precisione e concordanza che è viceversa indispensabile allorché si abbia a che fare con presunzioni semplici, a norma dell'art. 2729 c.c.

Trasferendo queste osservazioni sul **versante processuale**, ne deriva che il giudice tributario, in mancanza di prova contraria offerta dal contribuente, dovrà stabilire come provata l'entità dell'evasione accertata dall'Amministrazione finanziaria, in base al "fatto indiziante" già provato dalla finanza (divergenza tra corrispettivo e valore normale).

La presunzione legale relativa, infatti, inverte l'onere della prova, collocandolo sul soggetto (il contribuente) che, in termini generali, non sarebbe gravato dall'onere probatorio. Di qui la chiara natura *pro fisco* della riforma che stiamo commentando.

È dato quindi concludere che "le disposizioni in esame perseguono una finalità di contrasto di fenomeni evasivi che si realizzano attraverso la simulazione del prezzo di vendita"¹².

⁹ In tal senso M. BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 199.

¹⁰ In tal senso T. TASSANI, *L'accertamento dei corrispettivi nelle cessioni immobiliari e la nuova presunzione fondata sul valore normale*, in *Rass. Trib.*, 2007, 137.

¹¹ In senso difforme D. DEOTTO, *op. cit.*, 9, a giudizio del quale "il valore normale non può rappresentare da solo quell'elemento di particolare gravità da legittimare la pretesa dell'ufficio, a prescindere dalla sussistenza o meno di elementi presuntivi dotati di precisione e concordanza".

¹² Cfr. T. TASSANI, *op. cit.*, 141.

Quanto all'onere probatorio a carico del contribuente, si pone dunque il problema di presentare la **prova contraria** per vincere la presunzione legale relativa di cessione dell'immobile ad un prezzo effettivo superiore a quello dichiarato.

La prova contraria potrà in primo luogo riguardare i due elementi rimessi all'apprezzamento dell'Amministrazione finanziaria e rientranti nel "fatto noto" (o "fatto indiziante"): la determinazione del valore normale e la rilevanza della differenza tra valore normale e corrispettivo dichiarato.

Serviranno elementi oggettivi utili a determinare un diverso valore di mercato rispetto a quello determinato dalla finanza.

In seconda battuta, il contribuente potrà anche fornire la prova contraria in relazione al "fatto ignoto" (ossia il reale corrispettivo contrattuale).

Tale prova può essere offerta con ogni mezzo, sia documentale, sia presuntivo.

Si dovrà in altri termini far leva sul fatto che la divergenza tra corrispettivo pattuito e valore normale non è imputabile ad un occultamento del corrispettivo, ma ad un'effettiva pattuizione di un prezzo inferiore alle stime di mercato.

Non possono immaginarsi delle limitazioni alle forme della prova contraria: essa potrà essere proposta in ogni modo.

È tuttavia intuibile la difficoltà di costituire tale controprova, perché siamo in presenza di una dimostrazione di carattere negativo: **il contribuente deve provare che non v'è stato occultamento di corrispettivo**; che la divergenza tra corrispettivo e valore normale *non è riconducibile* ad evasione. Ciò con il rischio che si configuri una vera e propria *probatio diabolica*.

4. *Gli effetti temporali delle nuove norme sulla presunzione legale relativa*

All'indomani dal varo della riforma del 2006, permanevano alcune delicate questioni inerenti alla tutela dei contribuenti, per la possibile retroattività delle nuove norme sull'accertamento.

Tradizionalmente, infatti, nel diritto tributario si distingue tra norme sostanziali – relative alla composizione della base imponibile, assolutamente prive d'effetti retroattivi – e norme procedurali o processuali – dotate della caratteristica della retroattività. E non v'è dubbio che le norme sull'accertamento contenute nella "riforma Visco-Bersani" appartengano alla seconda categoria (norme procedurali) e quindi potenzialmente dotate d'effetti retroattivi – dunque applicabili ad atti di compravendita realizzati prima del 4 luglio 2006 (data d'entrata in vigore del D.L. n. 223/2006)¹³ –.

A chiarire il quadro è infine intervenuto l'art. 1, c. 265, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il quale ha stabilito, con una norma d'interpretazione autentica, che **le presunzioni legali** basate sul valore normale si applichino soltanto per gli **atti formati successivamente al 4 luglio 2006** (data d'entrata in vigore del decreto

¹³ Secondo Circ. n. 6/E del 2007, ai fini dell'imposta di registro le nuove norme non possono essere applicate retroattivamente, posto che, prima della riforma, l'indicazione di un valore non inferiore a quello automatico precludeva il potere di rettifica, in ossequio alla necessaria tutela dell'affidamento del contribuente.

Secondo Circ. n. 11/E del 2007, ai fini delle imposte sul reddito e dell'Iva, le nuove disposizioni non mutano il profilo sostanziale dei tributi ed hanno dunque efficacia anche per le rettifiche relative a periodi d'imposta precedenti non ancora sottoposti a decadenza del potere impositivo.

“Visco-Bersani”); mentre **per gli atti formati prima** le presunzioni in parola devono intendersi come **“semplici” e non “legali”**¹⁴.

Per gli atti anteriori alla “riforma Visco-Bersani”, pertanto, gli accertamenti non potranno più essere basati soltanto sullo scostamento tra prezzo e valore normale, ma l’ufficio finanziario dovrà offrire ulteriori elementi probatori, come ad esempio:

- il prezzo di vendita al metro quadro per immobili simili se non uguali praticato dallo stesso soggetto cedente;
- la ricostruzione dei ricavi sulla base dell’esame della contabilità;
- le indagini finanziarie sul cedente e sul cessionario.

Detto questo in merito all’accertamento dei tributi maggiori, possiamo dunque ad esaminare il quadro normativo di riferimento relativo all’accertamento nel comparto delle imposte d’atto.

5. *L’accertamento di valore nelle imposte d’atto*

a) limitazione della soglia di non rettificabilità del valore

Come è noto, dal 1° luglio 1986 (data d’entrata in vigore della legge di registro, D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 – T.U.R.) fino alla “riforma Visco-Bersani”, l’art. 52, cc. 4 e 5, del D.P.R. n. 131 del 1986 impediva l’accertamento fiscale qualora il valore indicato nell’atto dalle parti fosse non inferiore al c.d. **valore di valutazione automatica o catastale**, ottenuto moltiplicando per specifici coefficienti la rendita catastale rivalutata, salvo che l’Ufficio potesse provare l’occultamento di corrispettivo¹⁵.

Tale preclusione operava per tutte le compravendite immobiliari, fatta eccezione per le aree e i terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, i fabbricati non censiti e gli immobili per i quali, pur essendo possibile avvalersi della valutazione automatica, fosse stato dichiarato un valore inferiore a quello risultante dal criterio catastale.

Un discorso a parte riguardava le cessioni d’azienda, giacché l’accertamento di valore era escluso se per gli immobili trasferiti in quel contesto ed iscritti in catasto con attribuzione di rendita fosse indicato un corrispettivo in misura non inferiore a quello determinato con i parametri catastali.

È utile ribadire che il criterio della valutazione automatica non escludeva l’accertamento dell’Ufficio nei casi in cui questo potesse fornire la prova dell’occultamento parziale del corrispettivo. In tale evenienza, oltre al recupero della maggiore imposta di registro, l’Ufficio provvedeva ad irrogare la sanzione dal duecento al quattrocento per cento del maggior tributo dovuto, *ex art. 72 del T.U.R.*

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge Finanziaria 2006), a far data dal 1° gennaio 2006 ha introdotto il **sistema del c.d. “prezzo-valore”**, che consente di individuare l’imponibile secondo i criteri della valutazione automatica.

In particolare, l’art. 1, c. 497, di tale legge ha stabilito che per le cessioni di immobili e relative pertinenze tra privati che non agiscono nell’esercizio dell’impresa,

¹⁴ In argomento cfr. M. ROSSI, *Negata la retroattività della disciplina sul valore normale nelle cessioni immobiliari*, in *Il Sole 24 Ore – Le guide operative*, gennaio 2008, 90.

¹⁵ Sul tema cfr. A. PISCHETOLA, *Il valore “normale” nelle cessioni immobiliari dopo il decreto Bersani-Visco e poteri dell’Amministrazione finanziaria*, in *Fisco*, 2006, 1-5572.

arte o professione, l'imponibile è costituito dal valore catastale, indipendentemente dal corrispettivo pattuito, purché l'acquirente ne faccia richiesta, con dichiarazione resa al notaio e recepita nell'atto¹⁶.

L'art. 35, c. 21, del decreto "Visco-Bersani" ha stabilito che il corrispettivo debba essere obbligatoriamente indicato in atto. E in caso di occultazione, anche parziale, del corrispettivo pattuito, le imposte sono dovute sull'intero importo di quest'ultimo; si applica, inoltre, una sanzione amministrativa dal cinquanta al cento per cento della differenza tra l'imposta dovuta e quella già applicata in base al corrispettivo dichiarato, detratto l'importo della sanzione eventualmente già irrogata *ex art. 71 del T.U.R.*¹⁷.

Con il decreto "Visco-Bersani" la soglia di non rettificabilità è stata ridimensionata.

L'art. 35, c. 23-ter del D.L. n. 223 del 2006 ha introdotto il comma 5bis nell'art. 52 della legge di registro, secondo il quale il meccanismo di valutazione automatica non si applica per le compravendite di immobili e relative pertinenze diverse da quelle regolamentate dal comma 497 dell'articolo unico della legge n. 266 del 23 dicembre 2005.

In altri termini, con tale modifica **la soglia di non rettificabilità** continua ad operare per le **cessioni relative ad immobili a cui si applica il meccanismo del "prezzo-valore"**. Trattasi di quei casi in cui l'acquirente richieda al notaio l'individuazione della base imponibile con riferimento al valore catastale, indicando il corrispettivo effettivo nell'atto¹⁸.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge Finanziaria 2007) ha ampliato il novero delle operazioni per le quali si applica il sistema del "prezzo-valore", individuando nel **valore catastale la base imponibile di tutte le transazioni effettuate nei confronti dei "privati", a nulla rilevando la natura del cedente** (cfr. art. 1, c. 309)¹⁹. Anzi, per escludere l'accertamento di valore è sufficiente che la parte acquirente sia una persona fisica²⁰.

¹⁶ Per un esame delle modifiche normative che hanno interessato la fiscalità indiretta immobiliare si veda M. BASILAVECCHIA, *op. cit.*, 195. Si veda anche G. PETRELLI, *Immobili abitativi. La nuova disciplina tributaria della base imponibile dei trasferimenti ai fini delle imposte indirette*, in Fisco, 2006, 1-948.

¹⁷ Cfr. S. GHINASSI, *La base imponibile nei trasferimenti immobiliari: il sistema del c.d. prezzo-valore*, in Quaderni Fondazione per il notariato, *Novità e problemi nell'imposizione tributaria relativa agli immobili*, 2006, 10.

¹⁸ Il sistema in parola è stato introdotto dal 1° gennaio 2006, data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (c.d. Finanziaria 2006).

¹⁹ Si legga A. BUSANI, *Cessioni immobiliari più leggere*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2006, 27. Per un commento si veda anche G. GAVELLI, *Nuovi obblighi per rogiti immobiliari e mediatori*, in *Corriere Trib.*, 2007, 850.

L'imposizione risulta, invece, notevolmente più elevata nel caso di cessione di beni immobili nuovi o ristrutturati da parte dell'impresa che abbia eseguito i predetti lavori di recupero edilizio. In tale ipotesi, difatti, l'acquisto dell'immobile da parte del privato è soggetto alla disciplina Iva, con applicazione, a seconda dei casi, dell'aliquota del 4% (prima casa), o del 10% (ex n. 127-undecies e quinquiesdecies della Tab. A, Parte III, allegata al D.P.R. n. 633 del 1972) o del 20% alla base imponibile rappresentata dall'importo totale dei corrispettivi pattuiti (art. 13 del D.P.R. n. 633 del 1972). Secondo la dottrina, tale assetto sarebbe discriminatorio, in quanto più svantaggioso, rispetto all'ipotesi in cui un soggetto privato acquisti un immobile non ristrutturato. Si veda in proposito F. CERIONI, *Il regime dell'imposta di registro sugli immobili ad uso abitativo acquistati dalle imprese costruttrici a rischio di incostituzionalità?*, in *Boll Trib.*, 2007, 154.

²⁰ La Ris. 21 giugno 2007, n. 141/E ha specificato che la regola del "prezzo-valore", riguardando le cessioni relative ad immobili ad uso abitativo e relative pertinenze, si applica non soltanto agli atti

La soglia di non rettificabilità continua dunque ad essere applicabile alle cessioni di fabbricati abitativi e relative pertinenze effettuate nei confronti di persone fisiche “private” (leggasi: non esercenti attività d’impresa, arti o professioni); mentre non costituisce più una preclusione all’accertamento per le cessioni aventi ad oggetto:

- immobili diversi dai fabbricati abitativi e relative pertinenze;
- fabbricati abitativi e relative pertinenze ceduti a un soggetto diverso dalla persona fisica;
- fabbricati abitativi e relative pertinenze ceduti a persona fisica in qualità d’imprenditore individuale od esercente arte o professione.

Anche gli immobili alienati nell’ambito di una cessione d’azienda sono sottratti dalla preclusione all’accertamento.

Quanto ai profili temporali, la circolare n. 6/E del 6 febbraio 2007 dell’Agenzia delle entrate ha stabilito che **la limitazione della preclusione all’accertamento di cui alla “valutazione automatica” non ha effetto retroattivo e riguarda gli atti stipulati dal 12 agosto in poi** (data di entrata in vigore della legge di conversione n. 248 del 4 agosto 2006).

Merita comunque segnalare che la preclusione all’accertamento viene meno nel caso in cui, all’atto di cessione dell’immobile, non sia resa una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà contenente l’indicazione analitica delle modalità di pagamento, del mediatore di cui eventualmente ci si è avvalsi e delle spese di mediazione, ivi comprese le informazioni sull’agente immobiliare coinvolto.

Commentando allora le novità apportate dalla Finanziaria 2007, è dato rilevare che, ridottosi notevolmente l’ambito della valutazione catastale, si è sostanzialmente **ripristinato l’accertamento del valore della base imponibile quale regola generale in materia di controlli** sui valori dichiarati negli atti di cessione di immobili soggetti ad imposta di registro.

Rivive dunque la regola generale enunciata al comma 1 dell’art. 52 della legge di registro, secondo cui se l’Ufficio ritiene che il valore venale risulti superiore al valore dichiarato o al corrispettivo pattuito provvede con lo stesso atto alla rettifica e alla

traslativi della proprietà, ma anche agli acquisti a titolo derivativo-costitutivo, agli atti traslativi della nuda proprietà, agli atti di rinuncia e ad ogni altro negozio assimilato ai trasferimenti, come le divisioni con conguaglio (con riferimento all’eccedenza rispetto alla quota di diritto).

Tale Risoluzione ha inoltre chiarito che la disciplina in esame non si applica ai terreni agricoli.

La Ris. 17 maggio 2007, n. 102/E ha chiarito che non è possibile utilizzare il sistema agevolativo del “prezzo-valore” per le transazioni immobiliari per le quali il concetto di valore di cui all’art. 43 della legge di registro non costituisce regola generale per la determinazione dell’imponibile. È il caso, ad esempio, delle operazioni di vendita di immobili nell’ambito dell’espropriazione forzata o di asta pubblica oppure aggiudicati in seguito a pubblici incanti e quelle concernenti l’espropriazione per pubblica utilità e per ogni altro atto della pubblica autorità traslativo o costitutivo della proprietà di beni immobili e di diritti reali sugli stessi. Per esse, infatti, la base imponibile è rappresentata rispettivamente dal prezzo di aggiudicazione e dall’indennizzo.

La Ris. 1° giugno 2007, n. 121/E ha precisato che la regola del “prezzo-valore” non si applica se il trasferimento immobiliare non sia stato perfezionato da un notaio (es.: scritture private non autenticate o trasferimento coattivo *ex art. 2932 c.c.*). Ciò in quanto l’art. 1, c. 497, della legge n. 266 del 2005 stabilisce che per potere accedere a tale regime l’acquirente ha l’onere di richiedere al notaio l’applicazione di tale criterio di determinazione della base imponibile.

liquidazione della maggiore imposta, con gli interessi e le sanzioni. Ed in caso di insufficiente dichiarazione di valore, a norma dell'art. 71 della legge di registro si applica la sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento della maggiore imposta dovuta.

Il cerchio si è chiuso con l'art. 1, c. 307, della Finanziaria 2007: al fine di evitare che la determinazione del "valore normale" da parte degli uffici finanziari potesse risultare disomogenea nei diversi settori impositivi, il legislatore tributario ha specificato che un **provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate** ne avrebbe individuato i criteri utili, nella prospettiva dell'applicazione delle presunzioni legali relative di cessione operanti per l'accertamento del reddito d'impresa e dell'Iva e per le rettifiche di valore nell'imposta di registro. A tale argomento centrale è dedicato il paragrafo finale. Prima di concludere esaminiamo le novità in tema di poteri istruttori in materia d'imposizione di registro.

b) ampliamento dei poteri di controllo degli uffici finanziari

L'art. 35, c. 24 del D.L. n. 223 del 2006 ha inserito nella legge di registro l'art. 53bis, estendendo al comparto delle imposte d'atto alcuni poteri istruttori tipici dell'accertamento delle imposte dirette.

Si tratta, in particolare, del potere di:

- procedere ad accessi, ispezioni e verifiche (di cui all'art. 32, c. 1, num. 1) del D.P.R. n. 600 del 1973);
- acquisire informazioni procedendo con inviti, richieste e questionari, sia nei confronti del contribuente (ex art. 32, c. 1, num. 2), 3), 4) e 6bis) del D.P.R. n. 600 del 1973); sia nei confronti dei terzi (cfr. restanti numeri del comma 1 citato);
- procedere ad indagini di carattere finanziario ex art. 32, c. 1, num. 7) del D.P.R. n. 600 del 1973.

In questo caso, la circ. n. 6/E del 2007 ha chiarito che trattandosi di disposizioni procedurali pure, esse sono applicabili anche per l'accertamento di atti formati anteriormente al 4 luglio 2006.

Parte 2

I criteri comuni alle imposte dirette, Iva ed imposta di registro per la determinazione del valore normale

6. Il «valore normale» alla luce del provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del 27 luglio 2007

Come già accennato, per evitare comportamenti difformi, l’art. 1, c. 307, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ha stabilito che con apposito provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate sarebbero stati stabiliti modalità e criteri uniformi per la definizione del valore normale dei fabbricati da parte degli uffici finanziari.

Nella materia che ci occupa è dunque intervenuto il provvedimento direttoriale del 27 luglio 2007 (n. 2007/120811), contenente indicazioni dettagliate sulle metodologie di appuramento del valore normale²¹.

Il provvedimento distingue gli immobili abitativi dagli immobili non abitativi.

Per le **abitazioni**, il dato di partenza è costituito dai valori unitari (€/mq) rilevati ed aggiornati semestralmente dall’Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) dell’Agenzia del territorio.

In particolare, occorre procedere al prodotto fra la superficie in metri quadrati risultante dal certificato catastale (o, in mancanza, calcolata ai sensi dell’allegato C al D.P.R. 23 marzo 1998, n. 138) e il valore unitario del bene.

Nel dettaglio, il valore unitario dell’immobile abitativo è dato dalla somma tra il valore minimo (espresso in €/mq) rinvenibile dalla banca dati OMI e il risultato del rapporto tra la differenza tra il valore OMI massimo e il valore OMI minimo ed un coefficiente che si ricava dalla media ponderata di due misure ricollegabili al taglio e al livello del piano.

La formula è dunque la seguente:

$$\text{valore unitario abitativo} = V \text{ min OMI} + (V \text{ max OMI} - V \text{ min OMI}) \times \text{coefficiente}$$

Successivamente, si apportano eventuali ulteriori correttivi nel caso in cui gli uffici siano in possesso di specifici elementi di analisi.

Ai sensi del punto 1.5 del provvedimento in esame, al fine di integrare il valore normale dell’immobile occorre tener conto anche dei seguenti elementi in possesso dell’Ufficio:

- valore del mutuo, per gli atti soggetti ad Iva, nel caso sia di importo superiore a quello della compravendita;

²¹ Cfr. C. CORRADIN, *Valore normale degli immobili ai fini dell’accertamento: provvedimento dell’Agenzia delle Entrate 27 luglio 2007*, in *Fisco*, 2007, 1-5266; A. DE CAMPOS, *Fabbricati: la costruzione del valore normale*, in *Fiscoggi*, 31 luglio 2007; V. MASTROIACOVO, *L’Agenzia delle entrate fissa i criteri utili per la determinazione del valore normale dei fabbricati*, in *Corriere Trib.*, 2007, 3013; A. PISCHETOLA, *L’Agenzia delle Entrate detta criteri per la determinazione del valore normale dei fabbricati*, in *Fisco*, 2007, 1-4860. Per un commento si ved anche G. GAVELLI, *Niente interpello per il “valore normale” nelle compravendite immobiliari*, in *Corriere Trib.*, 2007, 2883 e seguenti.

- prezzi effettivamente praticati che emergono dalle compravendite fra privati per la stessa zona nello stesso periodo temporale;
- prezzi che emergono dagli accertamenti effettuati con la ricostruzione dei ricavi in base all'osservazione diretta dei costi sostenuti per la costruzione, altre prove certe e, in particolare, risultanze delle indagini finanziarie;
- prezzi che emergono da offerte di vendita del soggetto controllato;
- prezzi che emergono da offerte di vendita al pubblico tramite i media;
- prezzi che emergono da analoghe vendite eseguite dal soggetto controllato;
- ristrutturazioni desunte dai dati relativi ai permessi di costruire e alle D.I.A. (denunce di inizio attività) trasmesse dai comuni, nonché detrazioni dichiarate per spese di recupero del patrimonio edilizio.

Per gli **immobili diversi dalle abitazioni**, la determinazione si basa sulla mediazione tra valore minimo e massimo espresso dall'Osservatorio e riferiti al periodo dell'atto di compravendita, considerando lo stato conservativo "normale" per la specifica destinazione d'uso censita.

Criterio comune a tutte le tipologie d'immobili è che per i beni ultimati o ristrutturati da non più di quattro anni, il valore normale si determina sulla base dello stato conservativo "ottimo" censito dall'Osservatorio ovvero, in mancanza, applicando al valore un moltiplicatore pari a 1,3.

Occorre rimarcare che sulla base del tenore testuale del provvedimento direttoriale, le **quotazioni** dell'Osservatorio da selezionare sono quelle riferite **"al periodo dell'atto di compravendita o a quello antecedente in cui è stato pattuito il prezzo con atto avente data certa"**.

La dottrina ha dunque osservato che è riconosciuta la possibilità di far valere la determinazione del prezzo antecedente rispetto al rogito, come nell'ipotesi di acquisto del fabbricato "sulla carta", prima dell'inizio oppure in corso di costruzione²².

Nondimeno, l'Agenzia richiede che l'atto abbia "data certa". Si potrebbe allora pensare al caso del contratto preliminare sottoposto alla registrazione.

Secondo la dottrina, potrebbero rilevare anche atti recanti accordi negoziali antecedenti allo stesso preliminare, come il c.d. **"preliminare aperto"** consistente nello scambio della proposta e dell'accettazione mediante l'agente immobiliare che abbia consentito la conclusione dell'affare²³. A norma, infatti, del novellato art. 57 della legge di registro, gli agenti mediatori iscritti nella sezione degli agenti immobiliari del ruolo di cui all'art. 2 della legge n. 39 del 1989 sono tenuti alla registrazione delle scritture private non autenticate di natura negoziale stipulate a seguito della loro attività per la conclusione degli affari.

7. Osservazioni finali

Nella prospettiva della tutela del contribuente, la metodologia tracciata dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate presenta senz'altro aspetti problematici.

²² Cfr. G. GAVELLI, *op. cit.*, 2884.

²³ In tal senso V. MASTROIACOVO, *op. cit.*, 3014 e nota 3.

In particolare, i c.d. “valori dinamici” – ossia quelli che derivano dalle elaborazioni dell’Agenzia delle entrate – si fondano su elementi di difficile accesso per i comuni contribuenti e per gli stessi consulenti²⁴.

Si pensi alle note **difficoltà** ad adottare **criteri di valutazione comparativi**, riguardanti vendite relative a beni analoghi ed a condizioni similari; oppure allo sforzo necessario per agire sul fronte della **ricostruzione indiretta dei ricavi**, secondo le procedure seguite dagli organi ispettivi dell’Amministrazione finanziaria.

Se dunque, da un lato, il provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate è senz’altro da salutare con favore, perché detta con assoluta **trasparenza** i criteri che saranno seguiti dal Fisco per accertare il “valore normale”, d’altro canto esso non può risolvere le difficoltà che incontreranno i contribuenti nel tentare ricostruzioni alternative del “valore normale”, per disattendere i ragionamenti induttivi della finanza.

In sostanza, emerge in tutta la sua chiarezza la questione della **prova contraria** a carico del contribuente.

Le presunzioni invertono l’onere della prova, alleggerendo il Fisco ed appesantendo il contribuente.

I tempi erano maturi per una stretta sul settore immobiliare, dove da troppo tempo l’evasione ha imperversato di fronte all’obiettiva fatica del Fisco a ricercare i corrispettivi effettivi²⁵.

Non vorremmo, però, che per una finalità senz’altro apprezzabile come questa si sia introdotto un sistema che, paradossalmente, potrebbe allontanare l’imposizione dall’effettività dei prezzi pattuiti e tassare, invece, valori medi e forfetari.

Il principio costituzionale della capacità contributiva impone di ricercare la “giusta imposta”, come quella corrispondente all’effettiva capacità economica del contribuente.

Il “valore normale” serve solo per avvicinare l’accertamento fiscale alla verità dei fatti ed alla effettività delle negoziazioni, come bussola per orientare l’Amministrazione finanziaria nella ricerca del prezzo reale, sfuggibile e quasi sempre manipolato.

Il “valore normale” non può dunque diventare criterio di tassazione sostitutivo rispetto al corrispettivo. E in questa direzione deve dunque muoversi l’operato del Fisco.

²⁴ Su tale difficoltà cfr. A. PISCHETOLA, *op. cit.*, 1-4860.

²⁵ È utile richiamare in proposito i dati pubblicati dall’Agenzia delle entrate con il recente comunicato stampa del 29 maggio 2008, dai quali si ricava che gli accertamenti nel settore della compravendita ed intermediazione immobiliare, in relazione alle imposte dirette, l’Iva e l’Irap, sono passati da 3.732 nel 2006 a 5.197 nel 2007, con un incremento del 39%; e la maggiore imposta accertata è passata da € 250.000.000 a € 792.000.000, con un incremento del 217%. Gli incassi sono anch’essi aumentati, poiché la maggiore imposta definitiva per adesione è passata da € 17.000.000 a 34.000.000, per un incremento del 93%. La propensione al contenzioso in questo settore è diminuita, dato che nel 2007 2.119 accertamenti sono stati definiti per adesione ed acquiescenza, contro i 1.578 del 2006, per una variazione del 34%.