

APPLICABILITÀ ART. 20 COMMA 4-TER D.L. N.133/2014 ALLA PERMUTA COMUNE ACER

Risposta del 31 marzo 2016

Si chiede se sia possibile applicare “l’esenzione dal pagamento dell’imposta di registro, dall’imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale da ogni altra imposta indiretta, nonché da ogni altro tributo o diritto” di cui al comma 4-ter dell’art. 20 d.l. n.133/2014, ad una permuta senza conguaglio di peni pubblici effettuata da un Comune e da un ACER.

In argomento si segnalano alcune risposte a quesito di questo Ufficio Studi ed in particolare lo studio di Pischetola, n. 46-2015/T, in CNN Notizie del 02/07/2015, "*Trasferimenti di immobili pubblici e di edilizia economica e popolare, e trasferimenti effettuati da fondi immobiliari dopo il decreto n. 133/2014 convertito in l. n. 164/2014 (cd. Decreto 'Sblocca-Italia') - profili fiscali*".

Proprio dalle considerazioni del citato studio appare dunque il caso di muovere per ripercorrere l’ambito applicativo della norma contenuta nel ricordato comma 4-ter e “*riflettere sul fatto che essa esordisce con la formulazione per cui <È altresì esclusa la soppressione delle esenzioni e delle agevolazioni tributarie riferite agli atti di cui ai commi 1 e 2 [n.dr. dell’art. 10 d.lgs. n.23/2011] aventi ad oggetto immobili pubblici interessati da operazioni di permuta, dalle procedure di cui ...(ecc...) e all’articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601>. Il legislatore intende pertanto indicare le singole, analitiche ipotesi per le quali si stabilisce la sopravvivenza di regimi speciali agevolativi - ove intuitivamente già esistenti in data anteriore all’entrata in vigore della norma soppressiva di cui al quarto comma art. 10, e cioè prima del 1° gennaio 2014 -. Esaminiamole partitamente.*

- a) *operazioni di permuta;*
- b) *operazioni di cartolarizzazione degli immobili detti (ivi compreso il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare) - ai sensi del d.l.n.351/2001 convertito in legge n. 410/2001 e s.m. (specificamente ai sensi degli artt. 2, 3, 3-ter e 4 del decreto-legge n.351/2001);*
- c) *dismissioni di beni pubblici - ai sensi dell' art. 11-quinquies del d.l. 30 settembre 2005 n.203 convertito in legge 2 dicembre 2005 n.248 e s.m.;*
- d) *valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - ai sensi degli artt. 33 e 33-bis del d.l. 6 luglio 2011 n.98 convertito in legge 15 luglio 2011 n.111 e s.m.;*
- e) *atti di cui all’art. 32 del D.P.R. 29 settembre 1973 n.601 (dei quali ultimi si dirà più diffusamente nel paragrafo seguente)”.*

In ragione di questa formulazione allora, pur evidenziando l'apparente diversità di ratio rispetto alle altre ipotesi prospettate dal legislatore (tutte assoggettate al requisito del rispetto di peculiari procedure di smobilizzo degli immobili pubblici successivamente ad una fase prodromica di valorizzazione dei beni), alla nota n.7 dello studio in merito alle operazioni di permuta si precisava *“per le quali non è richiesto alcun specifico requisito per assoggettare l'operazione a regime agevolato, sembrando sufficiente che i beni permutati siano (per entrambi i soggetti permutanti) ‘in mano pubblica’”*.

Il mantenimento della funzione pubblica degli immobili oggetto della permuta (per effetto del meccanismo stesso del contratto), giustificherebbe di per sé il ripristino di agevolazioni pur in mancanza di speciali procedure di smobilizzo di beni e peculiari sistemi di valorizzazione degli stessi. Si tratterebbe infatti di un negozio giuridico che di per sé consente agli enti interessati alla valorizzazione del proprio territorio di individuare gli immobili pubblici di interesse con i requisiti e le caratteristiche necessarie a soddisfare le reciproche esigenze di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Del resto, la permuta senza conguaglio, risolvendosi nella mera diversa allocazione delle poste patrimoniali afferenti a beni immobili, costituisce, secondo la Corte dei Conti, un'operazione finanziariamente neutra (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nn. 162/2013/PAR, 164/2013/PAR e 193/2013/PAR) e pertanto non rientra nell'ambito di applicazione del comma 1 ter dell'art. 12 del d.l. 98/2011 dispone che "a decorrere dal 1 gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente".

Tuttavia, nel panorama normativo previgente alla soppressione introdotta dal citato comma 4 dell'art.10 non si rinvenivano agevolazioni o esenzioni specifiche per permuta di immobili pubblici, salvo a voler considerare la permuta uno degli schemi negoziali mediante i quali poter dare attuazione a convenzioni territoriali o piani di lottizzazione. Tuttavia questa prospettiva ci porterebbe nell'ambito di altre disposizioni di legge, alcune delle quali specificamente escluse anch'esse dalla soppressione con specifica disposizione (art.32 d.p.r. n.601/1973). Sembra allora più ragionevole un'interpretazione per cui il legislatore con la previsione del comma 4 ter abbia volutamente reintrodurre, limitatamente alle operazioni di permuta, l'imposta di registro in misura fissa, che nel sistema normativo previgente l'entrata in vigore dell'art.10 riguardava tutti i trasferimenti, non già specificamente la permuta (cui si estendeva ovviamente in via interpretativa), *“se il trasferimento avveniva a favore dello Stato ovvero a favore di enti pubblici territoriali o consorzi costituiti esclusivamente fra gli stessi ovvero a favore di comunità montane”*. A questa imposizione si aggiungeva un'altra imposta in misura fissa per l'ipotecaria e l'1 per cento per l'imposta catastale.

Se dunque le agevolazioni ed *“esenzioni”* fatte salve dalla menzionata soppressione con riferimento alle operazioni di permuta sono solo quelle di cui sopra, occorre allora interpretare la disposizione del citato comma 4 ter dando rilievo determinante a requisiti soggettivi dei

permutanti, che, pur non risultanti da questa disposizione, sono desumibili dalle norme di agevolazioni da essa richiamate. Pertanto, l'imposta fissa di registro e di ipotecaria e l'1 per cento di imposta catastale saranno applicabili alle sole permutate di immobili pubblici le cui parti siano identificate tra i seguenti soggetti: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, consorzi costituiti esclusivamente fra gli stessi, comunità montane (per spunti critici e ricostruttivi in argomento sia consentito il rinvio a Mastroiacovo, *La soppressione delle agevolazioni per i trasferimenti immobiliari nell'imposta di registro e l'araba fenice*, in Corr. Trib., 2016, 531).

Nel caso di specie, trattandosi di permuta di immobili pubblici tra Comune e ACER appare dirimente segnalare che quest'ultima, pur essendo un ente pubblico, non può essere annoverato tra gli enti pubblici territoriali. La natura pubblica di un ente si desume essenzialmente dall'esistenza di una disposizione di legge che, espressamente o implicitamente, riconosce un ente come pubblico. L'art. 4, l. 20 marzo 1975, n. 70 (legge sul parastato) stabilisce, infatti, che "nessun ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge". Tale norma costituisce l'applicazione del principio generale di cui all'art. 57, Cost., secondo il quale "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge". Mentre nel sistema costituzionale il potere di creare nuovi enti è riconosciuto solo allo Stato ed alle Regioni, gli artt. 216 e ss., l. 267/2000, hanno conferito anche a Comuni e Province la facoltà di costituire enti pubblici, purché sulla base di una legge statale o regionale (in questo senso già con riferimento allo IACP e all'ATER Boggiali – Lomonaco, Studio n. 5625/C, Codice dei beni culturali ed edifici di edilizia residenziale pubblica).

Dunque, seppure dalla formulazione del comma 4 ter non emergano specificazioni soggettive circa i permutanti oltre alla natura pubblica degli immobili oggetto di permuta, in ragione del rinvio ivi operato ad agevolazioni ed esenzioni previgenti, deve ritenersi esclusa l'applicabilità di norme di favore a soggetti, quali l'ACER, non riconducibili al novero degli enti pubblici territoriali.

Per completezza, nel presupposto che l'operazione di permuta tra i soggetti in questione resti attratta all'ambito di applicazione dell'imposta di registro, in mancanza di un'agevolazione o esenzione da poter applicare in forza del citato rinvio, la permuta, nel caso di specie, resterà regolata in base al principio di cui all'art.43, comma 1, lett.b) in forza del quale per le permutate la base imponibile è costituita dal valore del bene che dà luogo all'applicazione della maggiore imposta.

Valeria Mastroiacovo