

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 114/2005/T

Utilizzo di volumetria «perequativa» e ipotesi di applicabilità delle agevolazioni ex legge n. 10/77

Approvato dalla Commissione Studi Tributarî il 3 marzo 2006

Quesito

Si chiede se risulti possibile ritenere applicabile ad una convenzione di lottizzazione (nell'ambito della quale sia prevista la corresponsione di somme da parte del lottizzante per ottenere l'utilizzo di ulteriore volumetria ⁽¹⁾ cd. "perequativa") il regime fiscale agevolato richiamato dall'art. 20 della legge n. 10/77, anziché le imposte di registro e ipotecaria nella misura ordinaria calcolate con riferimento alle somme versate.

1. La fattispecie e sua collocazione normativa

La Legge Regionale della Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 ⁽²⁾ prevede all'art. 11 secondo comma - allo scopo di realizzare un più efficace e razionale sfruttamento del territorio e specificatamente a fini di 'perequazione urbanistica' - la possibilità di attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. Qualora l'amministrazione comunale intenda avvalersi di tale facoltà, nel piano delle regole (che, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 12, è parte integrante del piano di governo territoriale, detto in sigla 'PGT') deve essere inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di

urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

Un Comune della Lombardia, segnatamente quello di Bernareggio, nel recepire con un variante parziale (in sede di perfezionamento del cd. piano dei servizi ⁽³⁾ e segnatamente in un' *"analisi mirata al perfezionamento delle Norme Tecniche di attuazione"* ⁽⁴⁾) i principi stabiliti dalla legge regionale, giusta delibera del Consiglio Comunale n.73 del 25 novembre 2005 ⁽⁵⁾, all'art. 46 ha stabilito che "Le volumetrie perequative sono utilizzabili al fine di migliorare la qualità architettonica ed ambientale e la riorganizzazione ambientale degli spazi già edificati degli ambienti consolidati che necessitino di incrementi volumetrici consentiti...La prenotazione della volumetria perequata è subordinata a Convenzione regolante le modalità di utilizzo e l'entità delle volumetrie. Nella convenzione saranno specificate le volumetrie perequate ammesse, quelle già utilizzate e quelle di cui si richiede l'utilizzo. Queste ultime volumetrie saranno le sole soggette a cessione di standard, o a monetizzazione, o a realizzazione di opere pubbliche concordate con l'Amministrazione comunale, eventualmente anche esterne al comparto. Può sostituire la Convenzione, un atto unilaterale d'obbligo debitamente registrato, applicativo dello Schema di Convenzione proposto dal privato al Sindaco ed approvato dalla Giunta comunale, attuativo delle disposizioni del presente articolo. La corresponsione degli importi avverrà all'atto della stipula della Convenzione."

La fattispecie cui fa riferimento il quesito si situa pertanto nell'ambito del quadro normativo come sopra delineato, in quanto appare incontestabile che l'utilizzo della volumetria 'perequativa' si attua nell'ambito del perimetro (e in esecuzione) di una Convenzione (o in sua vece dell'Atto unilaterale d'obbligo) appositamente stipulata dal lottizzante, in base ad una proposta da questi avanzata al Comune e dal Comune stesso accettata ed approvata, al fine di 'migliorare la qualità architettonica ed ambientale e la riorganizzazione ambientale degli spazi già edificati', così come si esprime il cit. art. 46.

2. Applicabilità del trattamento fiscale agevolato richiamato dall'art. 20 legge n. 28 gennaio 1977 n. 10

Come è noto l'art. 20 della legge n. 10/77 (cd. Legge 'Bucalossi') al primo comma stabilisce che "Ai provvedimenti, alle convenzioni e agli atti d'obbligo previsti dalla presente legge si applica il trattamento tributario di cui all'articolo 32, secondo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601" ; a sua volta detta ultima previsione normativa contempla l'applicabilità dell'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dall'imposta ipotecaria e catastale. ⁽⁶⁾

Già in altro Studio di questa Commissione ⁽⁷⁾ si è avuto modo di precisare l'ampia sfera di operatività del regime fiscale cui si riporta il disposto dell'art. 20 della legge n. 10/77, in considerazione della valenza di '*normativa di cornice*' che essa assume rispetto ad altre normative portate dalla legislazione nazionale e/o regionale e della particolare funzione di disciplina generale ⁽⁸⁾ delle procedure legali finalizzate alla utilizzazione edificatoria dei suoli ⁽⁹⁾, e ciò sia pure ad onta della formulazione meramente letterale del citato art. 20.

D'altra parte, e su di un piano generale, non vi sono obiezioni di carattere teorico ad una lettura ampia delle disposizioni di favore, atteso che in dottrina si ammette che queste ultime possano e debbano essere considerate sistematicamente nel contesto della normativa tributaria, anche ove esprimano e introducano principi di carattere extrafiscale. Si esclude infatti la natura eccezionale delle disposizioni agevolative, più propriamente riferendosi alla nozione di deroga, e da tale premessa si trae la conclusione di una sostanziale utilizzabilità delle tecniche e degli strumenti interpretativi normalmente disponibili. La stessa giurisprudenza, che pure è più rigorosa nel negare, in linea di principio, il ricorso all'analogia a proposito di disposizioni di favore, in concreto è solita risolvere i singoli casi, in una logica sistematica, giustificando l'esigenza di letture ampie della disposizione agevolativa con la qualificazione (e la legittimazione) dell'operazione come interpretazione estensiva, senz'altro ammissibile.

Con riferimento specifico alla normativa di favore in commento, inoltre, ed in sintonia con quanto sostenuto dall'Amministrazione finanziaria, si deve ritenere ormai consolidato il principio per cui il regime fiscale *de quo* risultante dal combinato disposto normativo ex artt. 20 legge n. 10/77 e 32 D.P.R. n. 601/73, trovi applicazione in relazione ad ogni atto attuativo di pregresse convenzioni di lottizzazioni ⁽¹⁰⁾ o - *rectius* - ad ogni atto che, per costituire una sorta di promanazione attuativa [sia pure indiretta] di tali convenzioni, non è dato concepirne ragion d'essere e funzionalità autonome rispetto alle convenzioni stesse.

Orbene non v'è chi non veda come - in riferimento alla fattispecie in commento - l'utilizzo della volumetria perequata (da ritenersi possibile in esito ad una 'cessione' o comunque ad un formale atto di riconoscimento della facoltà di utilizzo a favore del lottizzante), si articola e si attua nel rispetto ed in esecuzione di una (pregressa) convenzione o, in sua vece, di un atto d'obbligo unilaterale disciplinante le modalità di utilizzo e l'entità della volumetria stessa, così come stabilito dall'art. 46 del citato documento di analisi mirata al perfezionamento delle NTA del Comune di Bernareggio. L'atto di "messa a disposizione" della volumetria (ie. la "cessione") anzi trova fondamento causale nella convenzione stessa (che ne costituisce presupposto logico-giuridico indefettibile), a sua volta finalizzata a consentire un più idoneo sfruttamento del suolo e della relativa capacità edificatoria e, quindi,

l'attuazione delle finalità stesse sottese alla normativa di cui alla legge n. 10/77.

Né - ai fini dell'applicazione o meno del regime agevolato - può avere rilevanza la esistenza di un profilo di natura patrimoniale afferente le prestazioni che il lottizzante s'impegna ad eseguire a profitto dell'Amministrazione comunale cedente.

Ed invero, se anziché attraverso la 'monetizzazione' delle volumetrie a utilizzarsi, la perequazione comportasse l'onere dell'assunzione e dell'esecuzione di opere pubbliche da concordare con l'Amministrazione comunale (come pure il cit. art. 46 consente), nessuno potrebbe obiettare circa la stretta inerenza delle opere così eseguite (e quindi circa la loro *strumentalità*) rispetto agli accordi convenzionali intercorsi tra Comune e lottizzante o rispetto agli impegni contenuti nell'atto unilaterale d'obbligo dal medesimo sottoscritto.

Analogamente tale inerenza non pare affievolita dalla natura patrimoniale della prestazione pecuniaria eseguita dal lottizzante (e al medesimo richiesta dall'Amministrazione), costituendo (il versamento di somme) soltanto una delle possibili modalità esecutive del procedimento di 'perequazione'; ciò che rileva è solo la circostanza che la messa a disposizione della volumetria perequativa, in conformità con quanto dispongono le norme di attuazione degli strumenti urbanistici, sia formalizzata per dare compiuta attuazione agli impegni e/o agli accordi assunti e conclusi dal lottizzante (anche, come si è visto, nella forma di atto unilaterale d'obbligo) nell'ottica di un più razionale sfruttamento delle aree del territorio comunale.

3. Conclusioni

Da quanto sopra esposto e accedendo ad una interpretazione teleologica del disposto di cui all'art. 20 primo comma legge n. 10/77, pertanto, pare legittimo concludere nel senso che l'atto portante acquisizione, sia pure a fronte di un esborso patrimoniale, della volumetria 'perequativa' da parte del lottizzante - e segnatamente quello previsto dal documento di analisi mirata al perfezionamento delle Norme Tecniche di Attuazione del Comune di Bernareggio (anche) in riferimento all'art. 11 secondo comma della Legge Regionale della Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 - possa fruire dei benefici fiscali di cui all'art. 32 secondo comma D.P.R. n. 601/73, richiamato dal citato art. 20.

Adriano Pischetola

-
- 1) L'utilizzo di cui si tratta nel testo è subordinato ad una sorta di "cessione" della volumetria perequativa;
- in ordine alla nozione di 'cessione di volumetria', alla sua natura giuridica e alle problematiche ad essa relative cfr. in generale in dottrina:
- CIMMINO - *La cessione di cubatura nel diritto civile*, in *Riv. not.*, 2003, 5, p. 1113; LEO - *Trasferimento di cubatura*, in *Dizionario enciclopedico del notariato*, Aggiornamento, V, Roma 2002, p. 710; C.N.N. (estensore LEO) - *Il trasferimento di cubatura (29.9.1999)*, in *Studi e materiali*, 6.2, Milano 2001, p. 669; PATTI-RUSSO - *La cessione di cubatura tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Vita not.*, 2001, 3, p. 1675; CANDIAN - *Trasferimento di volumetria*, in *Digesto discipline privatistiche*, sez. civ., Aggiornamento, I, Torino 2000, p. 735; MORI, *La cessione di cubatura*, in *Casi e Questioni di diritto privato per la pratica notarile, parte prima*, Milano 1995; GRASSANO - *La cessione di cubatura*, in *Riv. Not.* 1992, 5, p. 1069; DI VITA - *La cessione di cubatura*, in *COMITATO REGIONALE NOTARILE DELLA SICILIA - Diritti reali limitati - Argomenti di interesse notarile, Nuovi Quaderni di Vita Notarile*, XI, Palermo 1990; CANDIAN - *Il contratto di trasferimento di volumetria*, Giuffrè, Milano 1990; CECCHERINI - *Il c.d. trasferimento di cubatura*, Giuffrè, Milano 1985.
- 2) Pubblicata sul B.U. Regione Lombardia del 16 marzo 2005, I ° S.O. al B.U. 14 marzo 2005, n. 11.
- 3) Piano che l'art. 9 della legge regionale definisce come quello in grado di "assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste."
- 4) Analisi che costituisce l'allegato C1 della delibera comunale citata.
- 5) Pubblicata sul B.U.R. della Lombardia n. 49 del 7 dicembre 2005 Serie Inserzioni, pag. 2127;
- 6) L'art. 32 secondo comma cit. recita " " Gli atti di trasferimento della proprietà delle aree previste al Titolo III della legge indicata nel comma precedente e gli atti di concessione del diritto di superficie sulle aree stesse sono soggetti all'imposta di registro in misura fissa e sono esenti dalle imposte ipotecarie e catastali. Le stesse agevolazioni si applicano agli atti di cessione a titolo gratuito delle aree a favore dei comuni o loro consorzi nonché agli atti e contratti relativi all'attuazione dei programmi pubblici di edilizia residenziale di cui al Titolo IV della legge indicata nel primo comma." (ndr. trattasi della legge 22 ottobre 1971, n. 865).
- 7) Cfr. *Studio* n. 72/2005/T, approvato il 19 settembre 2005 (est. PISCHETOLA).
- 8) Costituendo al contempo una sorta di statuto speciale regolante la materia.
- 9) Nello *Studio* citato alla precedente nota si precisava con riferimento alla legge n. 10/77 " Questa, infatti, s'intitola 'Norme per la edificabilità dei suoli' e - così come recitava l'abrogato art. 1 - si riferisce ad 'Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale'. Il che lascia pensare - come rilevato anche dalla dottrina - che la normativa ivi contenuta non sia finalizzata a disciplinare singole e determinate categorie di attività (come era invece nel sistema della legge urbanistica del 1942 che regolamentava una sola attività, quella appunto edilizia), ma al contrario "qualsiasi azione che possa provocare l'evento (la trasformazione del territorio) che si intende disciplinare" , e pertanto "qualsiasi azione che si ponga in rapporto di causa-effetto con l'evento della trasformazione"; cfr. altresì la dottrina citata nella nota 6 dello *Studio* che sostiene la valenza generale della normativa di cui alla richiamata previsione.
- 10) Cfr. in relazione agli atti di cd. redistribuzione immobiliare fra co-lottizzanti' *Risoluzione* n. 220210 del 16 dicembre 1986 - Dir. TT.AA e la *Risoluzione* n. 250666 del 3 gennaio 1983, Dir. TT.AA , secondo cui "L'art. 20 [ndr. della legge n. 10/77] , per aver menzionato genericamente le 'conven-

zioni' tra gli atti destinatari del regime di favore, ha inteso comprendere in tale regime anche gli atti ...che rappresentano l'attuazione della stessa convenzione".

Cfr. altresì *Studio* CNN n. 22/2001/T, est. CANTAMESSA - CIPOLLINI, *Retrocessione di aree funzionali ad una lottizzazione già trasferite gratuitamente al Comune* (approvato dalla Commissione studi tributari il 20 settembre 2002) e *Studio* N. 307 bis, est. PETRELLI, *Regime fiscale degli atti di cessione gratuita di aree ai Comuni* (approvato dalla Commissione Studi tributari il 19 maggio 1995);

in ordine alla possibilità di ritenere assoggettabile al regime agevolato di cui al DPR n.601/73 l'atto di redistribuzione immobiliare fra co-lottizzanti anche in assenza della costituzione di un formale consorzio di urbanizzazione (ed in contrario avviso rispetto a quanto emerge da Risoluzione Agenzia Entrate n. 156/E del 17 dicembre 2004) cfr. PISCHETOLA, *Il trattamento fiscale delle convenzioni di redistribuzione di aree tra co-lottizzanti*, in *Immobili & Proprietà*, n. 4/2005, pagg. 204 e ss.).

(Riproduzione riservata)