

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 72/2005/T

Vincoli in materia di edificazione nelle aree a destinazione agricola e relative agevolazioni tributarie

Approvato dalla Commissione Studi Tributarî il 19 settembre 2005

Quesito

E' stato richiesto di pronunciarsi sulla esistenza o meno di eventuali agevolazioni tributarie relative ad atti costitutivi di vincoli previsti dalla legislazione regionale in materia di edificazione nelle aree destinate all'agricoltura, e segnatamente in riferimento alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di impegno che - ai sensi dell'art. 60 secondo comma lettera *a*) della L.R. della Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 ⁽¹⁾ e ai fini del rilascio del permesso di costruire - preveda il mantenimento della destinazione dell'immobile (ad edificarsi) al servizio dell'attività agricola.

1. Inquadramento giuridico e normativo

La fattispecie di cui al quesito attiene ai cd. *vincoli di destinazione* in senso lato ⁽²⁾, e cioè ai vincoli che a diverso titolo (ora legale, ora solo negoziale), in vista del perseguimento di scopi specifici e a tutela di interessi ora pubblici ora solo privatistici, limitano la proprietà privata ⁽³⁾, e segnatamente afferisce a quelli di natura urbanistica, imposti dalla legislazione (di regola regionale) in una più ampia politica di pianificazione, tutela ed assetto del territorio perseguita dagli Enti pubblici territoriali preposti.

In particolare la Legge Regionale della Lombardia n. 12/2005 stabilisce all'art. 60 che il permesso di costruire nelle aree destinate all'agricoltura è subordinato, tra l'altro, alla presentazione al comune "di un atto di impegno che preveda il mantenimento della destinazione dell'immobile al servizio dell'attività agricola, da trascrì-

versi a cura e spese del titolare del permesso di costruire sui registri della proprietà immobiliare" ⁽⁴⁾. Si tratta di un atto quindi - come può desumersi dal dettato legislativo - non necessariamente unilaterale (potendo essere contenuto anche in una convenzione bilaterale in cui l'Ente prenda atto dell'impegno assunto dal richiedente il permesso), attraverso il quale si attua quello che è stato definito il cd. "*private enforcement*", e cioè "la collaborazione del privato al raggiungimento di un fine pubblico che è quello dell'ordinata pianificazione, in cui si attua la convergenza del fine pubblico con quello del privato" ⁽⁵⁾ che ha interesse ad ottenere il permesso.

La norma ricalca quasi pedissequamente il dettato dell'art. 3 secondo comma lettera a) della previgente legge regionale 7 giugno 1980 n. 93 ⁽⁶⁾, a sua volta abrogata dall'art. 104 della cit. legge n. 12, e si affianca ad altre normative, contenute in leggi emanate da altre Regioni ⁽⁷⁾, portanti precetti analoghi, e tutte finalizzate a stabilire le regole per il governo, la tutela e l'uso del territorio ⁽⁸⁾: regole che - sia pure prevedendo forme e adempimenti in parte diversi - si giustificano con la necessità di assicurare la conservazione della specifica destinazione dell'immobile a realizzarsi in area agricola, al servizio dell'attività ivi svolta dal richiedente il titolo abilitativo edilizio.

2. Margini di possibile applicazione di trattamenti fiscali agevolati

Al di là della questione (pure affrontata e risolta con accenti non del tutto pacifici e conformi in dottrina e non da meno in giurisprudenza ⁽⁹⁾) in ordine alla eseguibilità stessa della trascrizione di vincoli che non determinano alcuno degli effetti tipici *ex artt.* 2643 e 2645 c.c. - in assenza di un dato legislativo che espressamente la imponga, come invece accade nella fattispecie che ci occupa - e comunque al di là della questione (pure connessa) in ordine alla sua efficacia (se dichiarativa o di mera pubblicità-notizia), appare evidente - sul piano delle imposte indirette - che l'unico ambito di dubbiosità circa la spettanza di possibili agevolazioni fiscali potrebbe riguardare proprio l'imposta per l'esecuzione della formalità pubblicitaria.

Ciò in quanto la combinata applicazione dell'art. 20 primo comma della cd. Legge Bucalossi (legge 28 gennaio 1977 n. 10) ⁽¹⁰⁾ nonché dell' art. 32 secondo comma DPR n. 601/73 ⁽¹¹⁾ potrebbe far ritenere che gli atti costitutivi dei vincoli di destinazione in commento possano godere del beneficio della esenzione dall'imposta ipotecaria, rimanendo ferma ed incontestabile - come è intuitivo - l'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro, già ai sensi del TUR di cui al DPR n. 131/86.

Il che potrebbe giustificarsi solo qualora si riuscisse a dimostrare che quegli atti siano assimilabili agli 'atti d'obbligo' o alle convenzioni cui fa riferimento il cit. art. 20 della legge n. 10/77 ⁽¹²⁾.

3. Ambito di applicazione dell'art. 20 legge n. 28 gennaio 1977 n. 10

Orbene in ordine alla individuazione dell'alveo applicativo della norma in commento, l'Amministrazione finanziaria ha ritenuto che esso vada individuato non solo con riferimento ad atti e convenzioni previsti segnatamente dalla legge n. 10/77 (come potrebbe apparire da un'interpretazione meramente letterale del dato positivo), bensì anche con riferimento ad ogni atto attuativo di pregresse convenzioni di lottizzazioni ⁽¹³⁾, e ciò per l'intuibile motivo per il quale, se è da ritenersi meritevole di agevolazione fiscale la convenzione di lottizzazione, non si può non ritenere che anche gli atti finalizzati a darne attuazione possano conseguire il medesimo beneficio tributario.

Ma se ciò è vero - come è vero - non pare azzardata una lettura della norma in senso sostanziale, in modo da ricomprendere nel suo ambito applicativo ogni fattispecie negoziale (unilaterale o bilaterale) finalizzata a dare attuazione (non solo a convenzioni di lottizzazioni già stipulate al fine della migliore e più congeniale utilizzazione edificatoria del suolo, ma anche ed in generale) all'esigenza di un più razionale sfruttamento del suolo edificabile, soprattutto in zona agricola, e ciò in sintonia con le imprescindibili finalità di protezione e tutela del territorio, nonché di ordinata pianificazione degli interventi edificatori ad esso relativi, al cui presidio è posta proprio la complessiva normativa di cui alla legge n. 10/77. Questa, infatti, s'intitola 'Norme per la edificabilità dei suoli' e - così come recitava l'abrogato art. 1 ⁽¹⁴⁾ - 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" ⁽¹⁵⁾, e pertanto "qualsiasi azione che si ponga in rapporto di causa-effetto con l'evento della trasformazione" ⁽¹⁶⁾.

Del resto, pur dopo l'emanazione del T.U. in materia edilizia (di cui al D.P.R. n. 380/2001), e ad onta dell'abrogazione di talune norme della 'legge Bucalossi', non risulta abrogato proprio il cit. art. 20, e ciò per la presumibile valenza generale della disciplina ivi prevista, tale da non dover essere ribadita o inutilmente reiterata nell'ambito del Testo unico. In tal senso, pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 20 della legge n. 10/77 potrebbe configurarsi come una sorta di *normativa-cornice* all'interno della quale ben possono trovare disciplina ipotesi e fattispecie, che siano poste in relazione o siano comunque perfezionate in funzione di una trasformazione urbanistica e/o edilizia del territorio, sia pure previste da altre norma-

tive, di origine statale e/o regionale, provinciale o comunale, finalizzate a regolamentare l'attività edilizia, ed ancorché non previste tipicamente dalla legge stessa, come quella di cui all'art. 60 della legge regionale lombarda n. 12/2005 sopra citata ⁽¹⁷⁾.

In senso conforme alla suesposta ricostruzione si pone anche una interpretazione della norma fondata sulla sua *ratio*, che è quella di rendere meno oneroso dal punto di vista fiscale la stipula di atti e/o convenzioni connessi o comunque relativi ad interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, richiesti o consentiti dalla legge ⁽¹⁸⁾, *ratio* che è indubbiamente rinvenibile anche nella fattispecie *de qua*.

Di ciò si trova indiretta conferma nell'ambito dello stesso impianto normativo di cui alla legge n. 10/77: il secondo comma del cit. art. 20 prevede infatti il pagamento dell'imposta ⁽¹⁹⁾ in misura fissa per la trascrizione dell'ordinanza sindacale di acquisizione delle opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione edilizia, non demolite ed acquisite gratuitamente, insieme all'area, al patrimonio indisponibile del Comune (ipotesi prevista e disciplinata dall'art. 15 della legge stessa) ⁽²⁰⁾. La circostanza che sia prevista la misura fissa per il tributo dovuto per la esecuzione della formalità pubblicitaria con riferimento ad un provvedimento emanato dal Sindaco pur a fronte del compimento di un'opera edilizia in totale difformità o in assenza del titolo abilitativo e quindi di un comportamento illegittimo posto in essere da un soggetto, pare confermare la legittimità di una interpretazione estensiva del cit. art. 20 primo comma, fondata sulla volontà legislativa di creare in ambito fiscale una specifica area applicativa privilegiata con riguardo complessivamente alla materia edilizia ⁽²¹⁾.

4. Risposta al quesito

Da quanto sopra esposto, pertanto, pare legittimo concludere nel senso che l'atto unilaterale o bilaterale portante l'impegno del richiedente il titolo abilitativo edilizio a mantenere la destinazione dell'immobile a realizzarsi al servizio dell'attività agricola - e segnatamente quello previsto dalla lettera *a*) secondo comma art. 60 legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 - possa essere sottoposto al medesimo regime fiscale di cui all'art. 32 secondo comma D.P.R. n. 601/73, richiamato per gli atti e le convenzioni di cui è menzione all'art. 20 primo comma della legge n. 10/77, e quindi applicazione dell'imposta di registro in misura fissa ed esenzione da imposta ipotecaria.

-
- (1) Pubblicata sul B.U. Regione Lombardia del 16 marzo 2005, I ° S.O. al B.U. 14 marzo 2005, n. 11.
- (2) Vedi sulla materia *de qua* FUSARO, *Destinazione (vincoli di)*, in *Digesto discipline privatistiche – Sez. comm.*, V, UTET, Torino 1989, pag. 321; nonché (del medesimo Autore) *Vincoli temporanei di destinazione e pubblicità immobiliare*, in *Contratto e impresa*, 1993, p. 815, ove peraltro si fa notare la impossibilità di un inquadramento unico dell'istituto in commento, salvo ad accedere alla proposta pure avanzata in dottrina [cfr. CONFORTINI, *Vincoli di destinazione*, in N. IRTI (a cura di), *Dizionario del diritto privato*, I, *Diritto Civile*, Milano, 1980, p.887] di qualificarlo come "situazione giuridica soggettiva secondaria di contenuto negativo, che assolve alla funzione di conservare la destinazione convenzionalmente o normativamente impressa a più beni" che tuttavia non ha trovato il conforto di altra parte della dottrina con riferimento ai vincoli di destinazione d'uso (così ALPA, *Destinazione dei beni e struttura della proprietà*, in *RN*, 1983,1,6.) ed in base all'argomentazione per cui la riferita nozione " non sarebbe idonea ad esaurire tutte le ipotesi, posto che non raramente il vincolo spiega effetti pur in difetto di una situazione giuridica primaria, e quindi privo del carattere accessorio [così TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*], Padova, 1983, p. 161;
- sull'aspetto specifico della pubblicità immobiliare dei vincoli di destinazione cfr. MARE', *Natura e funzione dell'atto d'obbligo nell'ambito del procedimento di imposizione di vincoli di destinazione urbanistica*, in *Riv. Not.*, 1990, 6, p. 1347 nonché BRIENZA, *La tassatività delle ipotesi di trascrizione: superamento o conferma di un principio?*, in AA.VV., *Pubblicità immobiliare. Pubblicità nuova o pubblicità da riscoprire?* (atti della giornata di studio organizzata a Milano il 20 ottobre 1990 dal Comitato Regionale Notarile Lombardo), Milano, 1992, p. 43 ss.
- (3) Riconosce infatti il T.A.R. di Brescia (vedi Sez. BS, sent. n. 674 del 27-06-2005), che nelle zone agricole il vincolo alla edificazione "*lede le aspettative che ciascun imprenditore agricolo vanta a sviluppare la propria attività nelle zone destinate dal P.R.G. all'agricoltura.*"
- (4) È prevista altresì la decadenza del vincolo steso a seguito di variazione urbanistica, riguardante l'area interessata, operata dal PGT (piano di governo del territorio);
- inoltre ulteriori condizioni previste dalla normativa citata per l'ottenimento del permesso di costruire sono:
- l'accertamento da parte del comune dell'effettiva esistenza e funzionamento dell'azienda agricola;
 - in ipotesi di carenza della qualifica di imprenditore agricolo professionale, la presentazione al comune, contestualmente alla richiesta di permesso di costruire (per la realizzazione delle sole attrezzature ed infrastrutture produttive e delle sole abitazioni per i salariati agricoli, subordinatamente al versamento dei contributi di costruzione) di specifica certificazione disposta dall'organo tecnico competente per territorio, che attesti, anche in termini quantitativi, le esigenze edilizie connesse alla conduzione dell'impresa agricola,
- (5) Così MARE', *op. cit.* p. 1350.
- (6) E in relazione alla quale (segnatamente con riferimento agli artt. 2, primo comma, e 3) la Corte Costituzionale con ordinanza del 16 maggio 1995 n. 167 in *Dir. e giur. agr.* 1996, 162, già aveva avuto modo di pronunciarsi circa pretese ed infondate questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza emessa il 27 maggio 1993.
- (7) A solo titolo esemplificativo qui basterà ricordare l'art. 55 primo comma della L.R. Lazio 22.12.1999 n. 38 (pubb. su B.U.R. 30.12.1999 n. 36, S.O. n. 7, secondo cui "*la nuova edificazione in zona agricola è consentita soltanto se necessaria alla conduzione del fondo e all'esercizio*

delle attività agricole e di quelle ad esse connesse"; oppure l'art. 70 comma settimo della L.R. Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 (pubb. su B.U.R. 16 luglio 1983 n. 9 Straordinario), secondo cui "La destinazione agricola del fondo, dell'immobile e delle sue pertinenze viene trascritta sul Pubblico registro immobiliare unitamente agli atti di autorizzazione o concessione di cui ai commi precedenti, a cura del Comune ed a spese dell'interessato"; o ancora l'art. 29 secondo comma della L.R. Puglia 31 maggio 1980 n. 56 (pubbl. su B.U.R. 26 giugno 1980, n. 44, S.O.), per il quale "il rilascio della concessione edilizia è subordinato alla trascrizione di atto d'obbligo ricevuto dal Segretario comunale competente, relativo all'asservimento al manufatto consentito, dell'area che ha espresso le relative volumetrie".

(8) Regole che vengono stabilite dalle Regioni in forza della potestà legislativa ad esse indubbiamente spettante in materia di gestione del territorio: cfr. sul punto e con riferimento specifico alla possibilità che norme contenute in leggi regionali stabiliscano l'obbligo della trascrizione di vincoli di destinazione BRIENZA, op. cit., p. 43 ss.

(9) Si dichiara per il cd. principio di tassatività delle ipotesi di trascrizione, FERRI, *Trascrizione immobiliare*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna – Roma, 1977, p. 10); in tal senso anche parte della giurisprudenza della Cassazione, un po' risalente (vedi sent. 18.2.1963 n. 392, in *Giust. Civ.* 1963, I, p. 249) ma anche più recente [vedi sent. 11.8.1990 n. 8190, in *Giust. civ. Mass.* 1990, fasc. 8, nonché sent. 12.11.1982 n. 6005 in *Giust. civ. Mass.* 1982, fasc. 10-11 in riferimento alla impossibilità di addivenire alla trascrizione di atti o domande pure attinenti a limitazioni della proprietà ma non aventi coloritura reale (rispettivamente una citazione per l'osservanza di un limite legale alla proprietà e di un patto di prelazione)];

d'altra parte altra dottrina si è posto il problema delle estensibilità o meno della pubblicità immobiliare ad ipotesi non espressamente previste dalla legge, purché rientranti nell'area coperta dal disposto dell'art. 2645 c.c., discutendo se tale estensione possa comportare la trascrivibilità di fattispecie portanti effetti diversi da quelli ex art. 2643 c.c. (come pare ritenere NATOLI, *Della tutela dei diritti – Trascrizioni*, agg. Torino, 1971, p. 107 ss.) o - fermi rimanendo gli effetti tipici - solo di atti diversi da quelli tipicamente previsti (così FERRI, op. cit., p. 170 ss.; MARICONDA, *La trascrizione*, vol. 19, t. I, *Tutela dei diritti*, in *Tratt. Rescigno*, Torino, 1985, p. 101);

la giurisprudenza del Consiglio di Stato a sua volta (v. sentenze 1° febbraio 1989 n. 82 in *Foro amm.* 1989, 143, nonché 6 ottobre 1984 n. 744 in *Foro amm.* 1984, 1682) ha spesso ribadito la necessità della trascrizione della stipulata convenzione di lottizzazione ai fini dell'ottenimento del titolo abilitativo edilizio, facendo assurgere il mezzo pubblicitario a vera e propria condizione di efficacia dell'autorizzazione alla lottizzazione e così confermando indirettamente che la trascrizione (al di là di ogni questione sulla tipicità) non solo può, ma deve essere consentita nell'ambito del sistema positivo per il conseguimento di finalità meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento.

(10) In forza del quale "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".

(11) In forza del quale " 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. (nдр. trattasi della legge 22 ottobre 1971, n. 865,)

(12) Essendo evidente che non si concretizzano in provvedimenti.

(13) 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 [nдр: della legge n. 10/77], per aver menzionato genericamente le 'convenzioni' 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),

- (14) Articolo abrogato dall'art. 136, D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378, con la decorrenza indicata nell'art. 138 dello stesso decreto e dall'art. 136, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con la decorrenza indicata nell'art. 138 dello stesso decreto. Le disposizioni di cui al detto articolo sono ora contenute nel comma 1 dell'art. 10 del testo unico emanato con il suddetto D.P.R. n. 380/2001.
- (15) Così TORRANI, *La nuova legge sui suoli*, Varese, 1977, pag. 30;
- (16) Ancora TORRANI, *ibidem*, *cit.* p. 31;
- (17) La valenza generale dell'art. 20 della legge n. 10/77 viene sostenuta pacificamente in dottrina: cfr. GIUFFRÈ, *Il regime delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie*, Jovene Editore, Napoli, 1979, p. 205, per il quale nel concetto di 'provvedimenti', 'convenzioni' ed 'atti d'obbligo' - di cui è menzione nell'art. 20 primo comma legge n. 10/77 - "rientra ogni possibile mero atto e negozio unilaterale o plurilaterale, pubblico o privato, che si connetta con la nuova normativa"; secondo CARULLO, *L'edificabilità dei suoli*, Milano, 1983, p. 469, "sono da sottoporre al regime agevolato:
- 1) tutte le convenzioni edificatorie;
 - 2) le convenzioni di cui all'art. 7 [ndr: della legge n. 10/77];
 - 3) le lottizzazioni ex art. 13 ed i comparti edificatori;
 - 4) le cessioni gratuite di aree ai comuni;
 - 5) tutti gli atti d'obbligo previsti dalla legge n. 10 del 1977 che non comportino oneri patrimoniali;
 - 6) la convenzione e la relativa trascrizione di cui all'art. 9 della legge n. 94 del 1992.";
- con contenuti analoghi si esprime SACCHETTO, *Commento all'art. 20 l. 28 gennaio 1977 n. 10*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1978, fasc. 1, pp. 145 - 146: l'A. ritiene al riguardo che "la formulazione elencativa del primo comma dell'art. 20 sembra autorizzare l'ipotesi interpretativa secondo la quale il legislatore abbia formulato un principio di portata generale, stante anche il richiamo degli atti di obbligo 'previsti dalla presente legge', a cui può attribuirsi carattere residuale (e quindi non solo quelli relativi all'attuazione dei programmi del titolo IV della l. n. 865/1971), con il solo vincolo della loro inerenza alle attività descritte nella legge, e di possedere il carattere di doverosità".
- Pare attestarsi invece su posizioni diverse rispetto a quanto esposto nel testo la Suprema Corte in un sentenza (cfr. Cassaz. Civile sez. I ° del 7 dicembre 1994 n. 10524, in *Giust. Civ. Mass.* 1994, fasc. 12) , rimasta peraltro isolata, in cui afferma che le convenzioni e gli atti di obbligo previsti nella legge n. 10/77 devono intendersi quelli afferenti la cd. 'edilizia convenzionata', e cioè quel tipo di edilizia "che, da un lato è soggetta a contributi per il rilascio della concessione in misura inferiore al normale, e d'altro lato vincola il destinatario della concessione edilizia, oltre che a caratteristiche tipologiche della costruzione, anche a determinati prezzi di cessione o canoni di locazione, secondo la convenzione tipo descritta nelle sue componenti essenziali dall'art. 8 (ndr: della medesima legge n. 10/77)."
- (18) Per una elencazione di alcune delle convenzioni urbanistiche di maggiore rilievo cfr. *Studio CNN* n. 22/2001/T *cit.*
- (19) In realtà viene usato dal legislatore il termine 'tassa'.
- (20) Articolo ancora in vigore.
- (21) In tal senso anche SACCHETTO, *op. cit.*, p. 146.

(Riproduzione riservata)