

Capitolo 3

Valore normale e valore OMI (Giovambattista Palumbo)

1 Premessa

Il settore immobiliare costituisce senza dubbio un comparto fondamentale ai fini fiscali.

Nel solo 2008 tale settore ha fatto entrare nelle casse erariali circa 42,8 miliardi (su un gettito complessivo di circa 300 miliardi).

È quindi naturale che il legislatore e l'Amministrazione Finanziaria rivolgano a tale settore particolare attenzione, soprattutto in termini di accertamento e controllo.

Proprio per agevolare tale azione di controllo il legislatore ha quindi emanato, negli ultimi anni, diverse disposizioni tese a rafforzare le potenzialità e l'efficacia degli strumenti accertativi.

Lo strumento utilizzato a tale fine è stato in particolare quello del cd. "valore normale", da intendersi, in sostanza, come il *valore di mercato*.

Eventuali scostamenti tra valore dichiarato e valore normale hanno, infatti, assunto ai fini accertativi, almeno fino a poco tempo fa, la funzione di indicatori di imponibile occultato.

Dopo circa tre anni dall'emanazione di tali disposizioni, però, è stata ora ripristinata la situazione precedentemente in vigore.

L'applicazione dello strumento presuntivo ha, infatti, comportato l'avvio di un procedura di infrazione dinnanzi alla Commissione europea, che ha quindi trasmesso all'Italia il proprio parere sulla materia, affermando l'incompatibilità dell'art. 54, comma 3, del D.P.R. n. 633/1972 con la Dir. n. 2006/112/CE.

La Legge comunitaria 2008, ottemperando alle indicazioni della Commissione, ha quindi ripristinato la situazione ante D.L. n. 223/2006.

Gli eventuali scostamenti tra il valore normale e il valore dichiarato potranno quindi ora costituire al più spunti per ulteriori attività di approfondimento, ma non comporta automatici accertamenti con inversione dell'onere della prova.

Per dotare, infatti, di efficacia accertativa il valore OMI, Osservatorio Mercato Immobiliare, (che, in sostanza, assume il valore di una stima statistica) sarà ora indispensabile che esso presenti i requisiti di gravità, precisione e concordanza, che, invece, fino ad oggi, erano legislativamente presunti.

La lotta all'evasione fiscale immobiliare, pertanto, dovrà necessariamente "raffinarsi", dovendo puntare su un'approfondita attività istruttoria e l'Ufficio dovrà avvalorare le proprie stime con ulteriori elementi probatori, quali, per esempio:

- ▶ mutui erogati agli acquirenti;
- ▶ altre stime immobiliari;
- ▶ constatazione della mancata congruità agli studi di settore;
- ▶ contestazioni di comportamenti antieconomici imputabili all'impresa;
- ▶ i prezzi praticati che emergono dalle compravendite fra privati per la stessa zona, nonché nello stesso periodo temporale;
- ▶ i prezzi riscontrabili dagli accertamenti effettuati con la ricostruzione dei ricavi in base all'osservazione dei costi sostenuti per la costruzione;
- ▶ i prezzi che emergono da offerte di vendita al pubblico tramite i media;
- ▶ risultanze di eventuali indagini finanziarie.

Solo così, pertanto, l'Erario potrà qualificare la propria ricostruzione presuntiva, connotandola con i requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Il presente capitolo ripercorre, dunque, la storia normativa e giurisprudenziale del concetto di valore normale.

Quanto di seguito evidenziato vale comunque solo per le compravendite di immobili commerciali o di nuovi edifici, anche abitativi, venduti direttamente dai costruttori se i lavori sono finiti da non più di 4 anni. Vale cioè per le vendite di immobili soggette ad Iva.

Per le vendite tra privati si applica, invece, la disciplina in materia di imposta di registro (già vista al capitolo 1), che prevede l'obbligo di dichiarare il reale prezzo pagato, fermo restando che le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano sul valore catastale dell'immobile.

Tale disciplina si applica, inoltre, anche alle compravendite tra privati ed imprese costruttrici quando i lavori di realizzazione dell'immobile sono terminati da oltre quattro anni.

2 La normativa e la sua evoluzione

L'art. 35, commi 2 e 3, del D.L. n. 223/2006, ha modificato le disposizioni già indicate gli artt. 54, comma 3, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e 29, comma 1, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

L'art. 54 del D.P.R. n. 633/1972, disciplina in particolare la rettifica, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, della dichiarazione annuale Iva, nei casi in cui dalla dichiarazione risulti *“una imposta inferiore a quella dovuta”*, oppure una *“eccedenza detraibile o rimborsabile superiore a quella spettante”*. Il comma 3, ultimo periodo, dell'art. 54 del D.P.R. n. 633/1972, come appunto modificato dal citato D.L. 223, ha (*rectius*: aveva) stabilito poi che, per le *“cessioni aventi ad oggetto beni immobili e relative pertinenze”*, la prova *“certa e diretta”*, concernente l'esistenza di maggiori operazioni imponibili Iva o l'inesattezza delle indicazioni relative alle operazioni che danno diritto a detrazione, si intende integrata anche se tali elementi sono desunti *“sulla base del valore normale dei predetti beni”*, determinato ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 633/1972.

Analogamente, anche ai fini delle imposte sui redditi, del resto, il D.L. n. 223/2006 ha (*rectius*: aveva) stabilito che, per le cessioni aventi ad oggetto beni immobili ovvero la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento sui medesimi beni, la prova (presunzione legale) si intende integrata anche se *“l'infedeltà dei relativi ricavi viene desunta sulla base del valore normale”*, come determinato ai sensi dell'art. 9, comma 3, del Tuir.

3 Il valore normale

Ma che cosa si intende per valore normale?

L'art. 14 del D.P.R. n. 633/1972, nonché l'art. 9 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, come visto richiamati dagli artt. 54, comma 3, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e 29, comma 1, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, definiscono il valore normale come *“il prezzo o il corrispettivo mediamente praticato per beni o servizi della stessa specie o similari in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui è stata effettuata l'operazione o nel tempo e nel luogo più prossimi”*.

Il rinvio al concetto di valore normale come identificato dai citati articoli, però non era sufficiente al fine di dare piena operatività alle disposizioni introdotte dal D.L. n. 223/2006 ed è stato pertanto necessario introdurre disposizioni di dettaglio.

L'art. 1, comma 307, della Finanziaria 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296) ha quindi demandato a un Provvedimento del Direttore delle Entrate il compito di individuare i criteri di determinazione del valore normale degli immobili.

In attuazione di tale previsione, il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 27 luglio 2007 ha stabilito i criteri di determinazione del valore normale immobiliare, affidando un ruolo decisivo all'Osservatorio del Mercato Immobiliare (Omi) dell'Agenzia del Territorio.

Tale Osservatorio ha il duplice obiettivo di concorrere alla trasparenza del mercato immobiliare e di fornire elementi informativi alle attività dell'Agenzia del Territorio nel campo dei processi estimali.

L'Omi fornisce, dunque, gli elementi (indici di riferimento che influenzano il valore dell'immobile trasferito: superficie, zona, stato conservativo, piano, categoria catastale) necessari per la stima del presunto valore venale degli immobili.

Per gli immobili diversi dalle abitazioni, il valore normale è dato dalla media fra il valore minimo e massimo espresso dall'Osservatorio, riferito al periodo dell'atto di compravendita e allo stato conservativo “normale” per la specifica destinazione d'uso dell'immobile trasferito.

Per quanto riguarda gli immobili ultimati o ristrutturati da non più di quattro anni, il provvedimento dispone, invece, che il valore normale sia determinato sulla base dello stato conservativo “ottimo” censito dall’Osservatorio ovvero, in mancanza, applicando al valore determinato secondo le indicazioni precedenti un moltiplicatore pari a 1,3.

Il provvedimento del 27 luglio 2007 contiene quindi un allegato nel quale sono dettagliati i conteggi da eseguire e i coefficienti da applicare per la determinazione del valore normale.

Più in particolare:

- il valore normale unitario è direttamente proporzionale alla media ponderata di due coefficienti, K1 (taglio superficie) e K2 (livello di piano) ed è calcolato sulla base della seguente formula:

$K = (K1 + 3 \times K2)/4$, dove

K1 (taglio della superficie) =	fino a 45 mq	1
	oltre 45 mq fino a 70 mq	0,8
	oltre 70 mq fino a 120 mq	0,5
	oltre 120 mq fino a 150 mq	0,3
	oltre 150 mq	0
K2 (Livello di piano) =	piano seminterrato	0
	piano terreno	0,2
	piano primo	0,4
	piano intermedio	0,5
	piano ultimo	0,8
	piano attico	1

- poiché le categorie catastali delle unità immobiliari (A/1, A/2, ...) non trovano perfetta corrispondenza nelle tipologie edilizie Omi, in quanto queste ultime accorpano talvolta più categorie catastali, occorre in tal senso adeguare il valore normale moltiplicandolo o dividendolo per specifici coefficienti correttivi appositamente individuati.

Nel caso in cui manchi una specifica quotazione Omi per una determinata tipologia edilizia nella zona di interesse, occorre riferire la categoria catastale in esame alla tipologia Omi più prossima, applicando al valore normale un ulteriore coefficiente correttivo appositamente individuato e, in caso di passaggi multipli, i coefficienti correttivi vanno cumulati.

Incidono infine sulla valorizzazione dell'immobile anche lo stato di occupazione per contratti in essere, eventuali vincoli di carattere storico-artistico e l'eventuale destinazione del Piano Regolatore.

Il provvedimento individua, altresì, una serie di ulteriori elementi utili per la precisa quantificazione del valore, quali, per esempio: il valore del mutuo erogato in relazione all'operazione immobiliare (se di importo superiore a quello della compravendita); i prezzi effettivamente praticati che emergono dalle compravendite fra privati per la stessa zona nello stesso periodo temporale; i prezzi che emergono dagli accertamenti effettuati con la ricostruzione dei ricavi in base all'osservazione dei costi sostenuti per la costruzione, ad altre prove certe e, in particolare, alle risultanze di eventuali indagini finanziarie; i prezzi che emergono da offerte di vendita al pubblico tramite i media; i valori delle ristrutturazioni desunte dai dati relativi ai permessi di costruire e alle D.I.A. (Denunce di Inizio Attività) trasmesse dai Comuni e alle detrazioni dichiarate per spese di recupero del patrimonio edilizio.

4 Il valore OMI

Per determinare il valore OMI dell'unità immobiliare, è quindi necessario moltiplicare il valore normale unitario per la superficie.

Allo stesso modo, la superficie rileva anche quando si tratta di scegliere il coefficiente di merito ("taglio superficie") utilizzato per correggere il valore normale unitario in funzione della dimensione dell'unità immobiliare.

Ai fini in esame, la superficie (art. 1, punto 1.2, del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 27 luglio 2007):

- ▶ è ricavata dal certificato catastale;

Capitolo 5

L'accertamento nelle compravendite immobiliari delle società commerciali

(Massimiliano Bartolozzi)

In questa sede non tratteremo l'accertamento nella sua globalità e in tutte le sue problematiche. Ci limiteremo ad un breve *excursus* sull'accertamento, sugli elementi fondamentali dello stesso, sulle tipologie di accertamento stabilite dall'art. 39 D.P.R. 600/73 e dagli artt. 54 e 55 D.P.R. 633/72 mentre, alla fine, concentreremo l'attenzione sull'accertamento analitico-induttivo, in particolare fondato sui presupposti previsti all'art. 62-sexies del D.L. 30-8-1993 n. 331 e sul presupposto dell'antieconomicità della gestione d'impresa che, nella pratica operativa, rivestono una notevole importanza proprio nell'ambito degli accertamenti relativi alle compravendite immobiliari, in particolare nei confronti delle imprese edili.

1 L'accertamento

L'accertamento è definibile come l'attività o il complesso delle attività sempre necessarie in ogni rapporto tributario per constatare e valutare gli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie, al fine di individuare l'entità del debito tributario, il soggetto passivo ed il titolare del correlativo diritto⁽¹⁾.

L'attività di cui sopra sfocia in un provvedimento amministrativo che le leggi denominano "avviso di accertamento", provvedimento a

(1) L. Rastello, "Diritto tributario. Principi Generali", Padova, 1987.

cui si applicano le regole generali del diritto amministrativo in materia di struttura, requisiti, invalidità ecc. dei provvedimenti amministrativi.

In realtà la teoria generale del provvedimento amministrativo è stata elaborata in relazione ai provvedimenti discrezionali mentre invece l'accertamento è espressione di una funzione vincolata. Pertanto il provvedimento impositivo è un atto vincolato e tra le conseguenze di tale qualificazione vi è quella che non è riscontrabile il vizio di "eccesso di potere" che si può riscontrare solo negli atti discrezionali.

L'avviso d'accertamento è un "atto d'imposizione": con tale atto l'ufficio fiscale costituisce unilateralmente l'obbligazione tributaria e la "impone" al contribuente.

Il potere di emettere avvisi di accertamenti è sottoposto ad una serie di regole la cui violazione inficia la regolarità dell'atto e che riguardano il contenuto dell'avviso stesso. Qui di seguito esaminiamo le parti che devono comporre l'atto e le regole che devono essere seguite.

1.1 Il dispositivo dell'avviso di accertamento

In materia di imposte sui redditi l'art. 42, c. 2 D.P.R. 600/1973 stabilisce che "*L'avviso di accertamento deve recare l'indicazione dell'imponibile o degli imponibili accertati, delle aliquote applicate e delle imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta*". In realtà è essenziale soltanto la determinazione dell'imponibile in quanto vi sono anche situazioni in cui l'atto si limita a tal determinazione; due esempi sono l'accertamento di redditi per i quali hanno rilievo anche le perdite (cioè l'avviso d'accertamento riduce semplicemente la perdita di una società commerciale) oppure l'accertamento dei redditi delle società di persone nel quale viene solo determinato l'imponibile da imputare, pro quota, ai singoli soci (e quindi solo successivamente verrà determinata l'imposta in testa ai percettori di tale reddito mediante altro atto di accertamento).

Per quanto riguarda l'IVA, l'art. 54 D.P.R. 633/1972 stabilisce che è possibile non solo determinare l'imposta dovuta ma si può anche ottenere una nuova determinazione dell'imposta detraibile. Quindi l'ufficio, rettificando la dichiarazione, determina autoritativamente il *quan-*

tum delle varie operazioni (imponibili e non imponibili) rideterminando così anche l'imposta dovuta, quella detraibile, e la somma a credito o debito del contribuente. Non vi è quindi la possibilità, come nelle imposte dirette, di un accertamento che determini soltanto l'imponibile ma non l'imposta.

1.2 La motivazione nell'avviso di accertamento

L'avviso di accertamento deve essere sempre motivato. Essendo, infatti, un procedimento amministrativo vale l'art. 3 della Legge 7-8-1990 n. 241 che stabilendo che *“Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”*. Tale obbligo viene poi ribadito dall'art. 7, c. 1 della Legge 27-7-2000 n. 212, meglio conosciuta come *“Statuto del contribuente”*, dove si stabilisce che *“Gli atti dell'amministrazione finanziaria sono motivati secondo quanto prescritto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. Se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama”*.

Il comma 2 del suddetto art. 7 dello Statuto del Contribuente allarga poi l'obbligo di motivazione dal solo avviso di accertamento a tutti gli atti dell'amministrazione finanziaria prevedendo che *“Gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare:*

- a) *l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento;*
- b) *l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela;*

c) *le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili*".

Sempre in tema di motivazione dell'accertamento lo stesso art. 7, al comma 3 ribadisce l'obbligo di motivazione anche del titolo esecutivo stabilendo che *"Sul titolo esecutivo va riportato il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento ovvero, in mancanza, la motivazione della pretesa tributaria"*.

Anche le singole leggi che riguardano gli accertamenti delle varie imposte ribadiscono l'obbligo di motivazione. L'art. 42 D.P.R. 600/1973 (imposte dirette) recita infatti: *"L'avviso di accertamento deve recare l'indicazione dell'imponibile o degli imponibili accertati, delle aliquote applicate e delle imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta, e deve essere motivato in relazione a quanto stabilito dalle disposizioni di cui ai precedenti articoli che sono state applicate con distinto riferimento ai singoli redditi delle varie categorie e con la specifica indicazione dei fatti e delle circostanze che giustificano il ricorso a metodi induttivi o sintetici e delle ragioni del mancato riconoscimento di deduzioni e detrazioni. L'accertamento è nullo se l'avviso non reca la sottoscrizione, le indicazioni e la motivazione di cui al presente articolo"*, mentre l'art. 56, c. 5 D.P.R. 633/72 (IVA) chiarisce che *"La motivazione dell'atto deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che lo hanno determinato. Se la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto né ricevuto dal contribuente, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale. L'accertamento è nullo se non sono osservate le disposizioni di cui al presente comma"*.

L'indispensabilità della motivazione, come chiarito da numerose sentenze, deriva dalla necessità di porre il contribuente nella condizione di poter esercitare il proprio diritto di difesa, ma è bene tener presente che un conto è la presenza della motivazione, un altro conto è la fondatezza della stessa sulla quale sarà eventualmente il giudice a doversi pronunciare.

L'eventuale assenza della motivazione rende l'atto invalido ed annullabile dall'autorità giurisdizionale competente. In tal senso è bene

chiarire che l'avviso di accertamento è un atto che, se pur viziato, produce effetti come un qualsiasi altro provvedimento valido fino a quando non viene annullato, quindi non si può parlare di atto nullo (nel senso civilistico riferito ai contratti) quanto piuttosto di atto annullabile.

1.3 La notifica, decadenza e definitività dell'avviso di accertamento

L'avviso di accertamento deve essere notificato, cioè deve essere portato a conoscenza del destinatario e la notifica è un elemento fondamentale dell'avviso di accertamento, perché senza di essa non viene ad esistenza.

L'atto deve essere notificato entro un termine previsto dalla legge a pena di decadenza, decorso tale termine l'avviso è illegittimo e quindi può essere annullato dall'autorità giurisdizionale competente.

Il D.P.R. 633/1972 stabilisce all'art. 57 c. 1 che *“Gli avvisi relativi alle rettifiche e agli accertamenti previsti nell'art. 54 e nel secondo comma dell'art. 55 devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione”*. Tale termine è prolungato dal comma 2 quando prevede che *“In caso di omessa presentazione della dichiarazione, l'avviso di accertamento dell'imposta a norma del primo comma dell'art. 55 può essere notificato fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata”*.

Il terzo comma dell'art. 57 prevede poi anche il caso di violazioni tributarie che comportano sanzioni penali previste dal D.Lgs. 74/2000: *“In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti sono raddoppiati relativamente al periodo di imposta in cui è stata commessa la violazione”*.

Gli stessi identici termini valgono per le imposte dirette così come previsto dall'art. 43 D.P.R. 600/1973.

Ricapitolando, quindi, i termini per la notifica dell'avviso di accertamento sia ai fini delle imposte dirette sia ai fini dell'IVA si avranno le seguenti scadenze:

- ▶ accertamenti con rettifiche di dichiarazioni presentate: 31 dicembre del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione dei redditi;
- ▶ accertamenti in caso di dichiarazioni omesse: 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione dei redditi avrebbe dovuto essere presentata;
- ▶ accertamenti in presenza di reati tributari: i termini dei due punti precedenti vengono raddoppiati.

L'avviso di accertamento può essere impugnato nei termini previsti dalla legge ai sensi degli artt. 61 D.P.R. 600/1973 e 59 D.P.R. 633/1972. Nel caso di mancata impugnazione nei termini l'atto diventa definitivo e l'ufficio può iscrivere a ruolo le imposte accertate entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo.

2 Le tipologie di accertamento nei confronti di soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili

Le disposizioni di legge in materia di imposte dirette e di IVA prevedono tre diverse tipologie di accertamento nei confronti dei soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili:

- ▶ Accertamento analitico-contabile
- ▶ Accertamento analitico-induttivo
- ▶ Accertamento induttivo.

La regola che sta alla base dell'attività di accertamento nei confronti dei possessori di reddito d'impresa e di lavoro autonomo è che tale attività deve avere come principale riferimento la dichiarazione e la documentazione presentate dal contribuente, quindi per i soggetti che devono tenere le scritture contabili tale regola si specifica e si concretizza nella necessità di attribuire prioritaria rilevanza alla documentazione contabile da essi tenuta.