

Il valore normale degli immobili La difesa del contribuente in sede di accertamento^(*)

di Massimo Simoni^(**)

Il D.L. n. 223/2006 ha attribuito all'Amministrazione finanziaria il potere di rettificare corrispettivo e reddito sulla base del maggior valore normale dei beni immobili oggetto del contratto. La difesa del contribuente, di fronte a un accertamento basato sul valore normale, può riguardare sia la legittimità che il merito dei rilievi. Con riguardo all'aspetto normativo, si può evidenziare la contrarietà delle disposizioni rispetto alle direttive UE in materia di Iva e, per gli atti anteriori al 4 luglio 2006, si può contestare l'applicazione retroattiva delle presunzioni.

1. Premessa

Il D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, ha sostanzialmente introdotto un nuovo criterio di

accertamento in materia di trasferimenti immobiliari¹.

Il provvedimento ha modificato le norme riguardanti Iva, imposta di registro e imposte sui redditi, con l'effetto di prevedere, per gli atti aventi ad oggetto immobili, un necessario riferimento al valore normale in sede di accertamento².

È stato, quindi, eliminato il divieto di rettifica, basato sulla c.d. **valutazione automatica**, prevista dall'art. 52, comma 4, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro (D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131) ed esteso all'Iva dall'art. 15 del D.L. 23 febbraio 1995, n. 41³, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 marzo 1995, n. 85, salvo che da atto o documento risultasse un corrispettivo di maggiore ammontare.

In sostanza, il D.L. n. 223/2006 consente ora all'Amministrazione finanziaria di provare maggiori ricavi e corrispettivo occultato sulla base del maggior **valore normale** dei beni immobili oggetto del contratto.

Il comma 23-*bis* dell'art. 35 del D.L. n. 223/2006 stabilisce, inoltre, che, nei trasferimenti soggetti ad Iva, il valore normale non può essere inferiore all'eventuale finanziamento erogato per l'acquisto dell'immobile⁴.

^(*) Estratto dalla relazione "Il valore normale dei fabbricati: la difesa del contribuente. Prova contraria, applicazione retroattiva, presunzioni basate sui mutui. Contenzioso o concordato?" tenuta in occasione del Convegno "Il valore fiscale degli immobili" organizzato a Vicenza il 18 novembre 2008 dal Consiglio Notarile dei Distretti Riuniti di Vicenza e Bassano del Grappa e dall'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Vicenza.

Il presente lavoro è il primo di due articoli in corso di pubblicazione in questa Rivista.

^(**) Dottore commercialista in Vicenza.

¹ Sull'argomento si veda C. Attardi, *Il "valore normale" degli immobili come criterio d'accertamento*, in "il fisco" n. 26/2008, fascicolo n. 1, pag. 4663.

² Si veda Tabella 1.

³ Norma abrogata dall'art. 35, comma 4, del D.L. n. 223/2006.

Il presente intervento si propone di esaminare la normativa, nell'ottica della difesa del contribuente, rispetto ad un accertamento immobiliare fondato sul valore normale.

Si esaminerà, in particolare, la possibilità di fornire **prova contraria** a fronte delle presunzioni dell'Amministrazione finanziaria e si segnaleranno gli elementi a disposizione del soggetto accertato. Ciò, sia dal punto di vista della legittimità dell'accertamento (evidenziando in particolare l'illegittimità dell'applicazione retroattiva della normativa e la sua contrarietà rispetto alle Direttive UE in materia di Iva), sia sotto il profilo del

contenuto dell'accertamento, evidenziando gli elementi sui quali può contare il contribuente per contrastare le contestazioni fiscali (da elementi sostanziali al corretto riferimento ai valori Omi). Particolare attenzione sarà dedicata anche alle presunzioni basate sui mutui.

Il profilo della legittimità dell'accertamento sarà trattato in questa prima parte, mentre il profilo del contenuto dell'accertamento e la presunzione basata sul mutuo saranno trattati nella seconda parte, che sarà pubblicata nel prossimo numero della Rivista.

Tabella 1 - Norme come modificate dal D.L. n. 223/2006

<p>Ai fini Iva</p>	<p>"L'ufficio può tuttavia procedere alla rettifica indipendentemente dalla previa ispezione della contabilità del contribuente qualora l'esistenza di operazioni imponibili per ammontare superiore a quello indicato nella dichiarazione, o l'inesattezza delle indicazioni relative alle operazioni che danno diritto alla detrazione, risulti in modo certo e diretto, e non in via presuntiva, da verbali, questionari e fatture di cui ai nn. 2), 3) e 4) dell'art. 51, dagli elenchi allegati alle dichiarazioni di altri contribuenti o da verbali relativi ad ispezioni eseguite nei confronti di altri contribuenti, nonché da altri atti e documenti in suo possesso. Per le cessioni aventi ad oggetto beni immobili e relative pertinenze, la prova di cui al precedente periodo s'intende integrata anche se l'esistenza delle operazioni imponibili o l'inesattezza delle indicazioni di cui al secondo comma sono desunte sulla base del valore normale dei predetti beni, determinato ai sensi dell'articolo 14 del presente decreto" (art. 54, comma 3, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, come modificato dall'art. 35, comma 2, del D.L. n. 223/2006)</p>
<p>Ai fini dell'imposta di registro</p>	<p>"Le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano relativamente alle cessioni di immobili e relative pertinenze diverse da quelle disciplinate dall'articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni" (art. 52, comma 5-bis, del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, come aggiunto dall'art. 35, comma 23-ter, del D.L. n. 223/2006)</p>
<p>Ai fini delle imposte sui redditi</p>	<p>"Per i redditi d'impresa delle persone fisiche l'ufficio procede alla rettifica: ... d) se l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e nei relativi allegati risulta dall' ispezione delle scritture contabili e dalle altre verifiche di cui all' art. 33 ovvero dal controllo della completezza, esattezza e veridicità delle registrazioni contabili sulla scorta delle fatture e degli altri atti e documenti relativi all'impresa nonché dei dati e delle notizie raccolti dall'ufficio nei modi previsti dall'art. 32. 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. Per le cessioni aventi ad oggetto beni 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 relativi ricavi viene desunta sulla base del valore normale dei predetti beni, determinato ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917" [art. 39, comma 1, lettera d), del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, come modificato dall'art. 35, comma 3, del D.L. n. 223/2006]</p>

2. La difesa del contribuente nell'accertamento in base al valore normale

L'accertamento in base al valore normale si fonda

su presunzioni che il legislatore stesso, nella norma relativa alle imposte sui redditi, qualifica come dotate dei requisiti di gravità, precisione e concordanza⁵. Trattandosi di presunzioni non as-

⁴ Si riporta la norma: "Per i trasferimenti immobiliari soggetti ad IVA finanziati mediante mutui fondiari o finanziamenti bancari, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, terzo comma, ultimo periodo, il valore normale non può essere inferiore all'ammontare del mutuo o finanziamento erogato" (art. 35, comma 23-bis, del D.L. n. 223/2006; comma aggiunto, in sede di conversione, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248).

⁵ Si riportano le norme del codice civile riguardanti le presunzioni:
 Art. 2727: "Le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato".
 Art. 2728: "Le presunzioni legali dispensano da qualunque prova coloro a favore dei quali esse sono stabilite. Contro le presunzioni sul fondamento delle quali la legge dichiara nulli certi atti o non ammette l'azione in giudizio

solute, il contribuente può fornire prova contraria, dimostrando la fondatezza del prezzo praticato rispetto al valore normale identificato dai verificatori. In sostanza, l'effetto primario della normativa è quello di trasferire l'onere della prova sul contribuente.

Il contribuente che sia soggetto a un accertamento immobiliare fondato sul valore normale può contrastare le eventuali contestazioni e rettifiche dell'ufficio sotto due profili diversi, ma complementari:

- la legittimità delle norme applicate (aspetto preliminare di **principio**);
- il contenuto specifico dell'accertamento e dei rilievi mossi (aspetto sostanziale di **merito**).

Per quanto attiene al **profilo del principio**, si tratta di contestare la legittimità delle norme applicate. Ciò in quanto, se è ben vero che si tratta di norme emanate dal legislatore tributario, si rinviene innanzitutto un profilo di possibile incompatibilità rispetto alla disciplina comunitaria dell'Iva.

Ove si tratti, nello specifico, di un accertamento attinente ai negozi giuridici stipulati precedentemente al 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del D.L. n. 223/2006) si deve, inoltre, contestare la legittimità dell'**applicazione retroattiva** delle presunzioni sul valore normale. Ciò, innanzitutto, evidenziando la mancanza di una data di decorrenza specifica nel provvedimento legislativo del 2006 e, quindi, contestando, comunque, una eventuale possibilità di applicazione retroattiva come pretestuosamente sostenuto dall'Agenzia delle Entrate. In secondo luogo, si dovrà evidenziare che le presunzioni sul valore normale hanno un valore probatorio molto limitato in quanto qualificate come presunzioni semplici dallo stesso legislatore tributario.

Questi profili saranno esaminati nel dettaglio nei paragrafi seguenti.

3. La contrarietà della normativa alla Direttiva UE in materia di Iva

Un profilo di dubbia legittimità investe le dispo-

non può essere data prova contraria, salvo che questa sia consentita dalla legge stessa".

Art. 2729: "Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti.

Le presunzioni non si possono ammettere nei casi in cui la legge esclude la prova per testimoni".

sizioni in questione in termini generali, a prescindere dalla retroattività o meno. Si tratta della compatibilità con la disciplina comunitaria dell'Iva.

La norma italiana, infatti, permette di desumere la prova di evasione dell'Iva dalla circostanza che il prezzo dichiarato sia **inferiore al valore normale**.

La norma comunitaria, invece, non sembra contemplare la possibilità di presumere corrispettivi diversi dal dichiarato in mancanza di **prove certe** e dirette del maggior prezzo effettivo.

Prevede, infatti, l'art. 73 della Dir. 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE che "... la base imponibile comprende tutto ciò che costituisce il corrispettivo versato o da versare al fornitore o al prestatore per tali operazioni da parte dell'acquirente, del destinatario o di un terzo, comprese le sovvenzioni direttamente connesse con il prezzo di tali operazioni", stabilendo, in sostanza, che la base imponibile delle operazioni imponibili non può che essere costituita dal corrispettivo versato o da versare al fornitore.

In base alla direttiva europea, il principio del corrispettivo può essere derogato soltanto in ipotesi particolari e circoscritte (vedi, ad esempio, l'art. 80 della Direttiva). Si tratta, però, di fattispecie individuate dalla stessa Direttiva e certamente non si tratta dell'ordinario trasferimento immobiliare.

Peraltro, la Finanziaria 2008 ha recepito parzialmente l'art. 80 della Direttiva comunitaria⁶ con riferimento ad alcune ipotesi tassativamente individuate (si tratta, ad esempio, delle operazioni effettuate, a determinate condizioni, tra società collegate, della messa a disposizione dei lavoratori dipendenti di veicoli a motore e telefoni cellulari ad un corrispettivo inferiore al valore normale, delle cessioni aventi ad oggetto beni con Iva a detraibilità ridotta).

L'incompatibilità con la Direttiva comunitaria ha trovato conferma nella lettera di messa in mora mandata a fine giugno 2008 dalla Commissione europea in merito proprio all'infrazione degli artt. 70 e 73 della Direttiva sull'Iva, per effetto del D.L. n. 223/2006 (come riferito

⁶ Si vedano l'art. 13, commi 3 e 4, e l'art. 14, commi 5 e 6, del D.P.R. n. 633/1972, come modificati dall'art. 1, comma 261, lettere c) e d), della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008). Ai sensi del successivo comma 264, lettera b), le disposizioni - in deroga all'art. 3 dello Statuto del contribuente (L. 27 luglio 2000, n. 212) - si applicano a decorrere dal 1° marzo 2008.

dalla stampa specializzata⁷). Viene contestata la legittimità del potere, adesso riconosciuto al Fisco, di rettificare l'imponibile per adeguarlo a "valori di mercato", in quanto non è corretto assumere che le proprietà immobiliari siano sempre compravendute a valori di mercato. È questo un aspetto che potrebbe minare, fin dalle sue fondamenta, l'accertamento basato sul valore normale.

4. L'applicazione retroattiva della normativa sul valore normale

Il D.L. n. 223/2006 non reca alcuna disposizione espressa in merito alla decorrenza delle nuove norme. Pertanto, parrebbe corretto ritenere che le stesse si applichino soltanto per il futuro, quindi soltanto agli atti posti in essere dopo il 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del provvedimento). Ciò anche sulla scorta della considerazione che il decreto-legge, provvedimento contenente numerose disposizioni tributarie afferenti svariate tematiche, ha previsto espressamente la decorrenza di alcune disposizioni specifiche (a seconda dei casi la decorrenza varia tra l'entrata in vigore del decreto, il periodo d'imposta in corso, il secondo giorno dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*)⁸. Mancando, invece, nelle norme di cui si discute, un'enunciazione esplicita di decorrenza, l'entrata in vigore dovrebbe coincidere con l'entrata in vigore del decreto-legge, e quindi il **4 luglio 2006**.

Sulla materia è intervenuta l'Agenzia delle Entrate (circ. n. 11/E del 16 febbraio 2007⁹) che, preso atto della mancanza di una decorrenza espressa, ha comunque sorprendentemente sostenuto l'applicabilità anche per le rettifiche relative a periodi di imposta precedenti, ovviamente purché ancora accertabili.

Ciò in quanto la novella avrebbe **natura procedimentale**, non mutando il profilo sostanziale

dei singoli ambiti impositivi, e sarebbe pertanto efficace anche per le rettifiche relative ai **periodi d'imposta ancora accertabili**¹⁰. Merita notare come la stessa Agenzia delle Entrate, nella precedente circ. n. 6/E del 6 febbraio 2007¹¹, avesse, invece, assunto una posizione esattamente opposta in merito all'effetto retroattivo della compressione del meccanismo della "valutazione automatica" ai fini delle imposte d'atto¹².

La diversa posizione assunta in merito alla validità del riferimento ai valori catastali lascia poco spazio alla successiva affermazione dell'efficacia retroattiva. Ciò soprattutto in quanto questa seconda interpretazione è lesiva del principio della tutela del **legittimo affidamento** del contribuente, tra l'altro anche sancito dallo Statuto del contribuente.

Pertanto, non esiste un motivo valido per cui la medesima novità (il superamento della valutazione automatica in materia di cessione di immobili) dovrebbe avere una decorrenza dif-

¹⁰ Si riporta il testo della pronuncia ministeriale (punto 12.4): "L'art. 35, comma 2, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, prevede che, per le cessioni aventi ad oggetto beni immobili, la prova dell'esistenza di operazioni imponibili per ammontare superiore a quello indicato in dichiarazione possa essere validamente desunta dalla differenza tra il valore normale dei beni ed il corrispettivo dichiarato. La richiamata disposizione modifica l'art. 54 del D.P.R. n. 633 del 1972 ed ha natura procedimentale, atteso che non muta il profilo sostanziale dei singoli ambiti impositivi. Ne consegue che le disposizioni in esame hanno efficacia anche per le rettifiche relative ai periodi d'imposta ancora accertabili.

Le medesime considerazioni valgono anche con riguardo alle rettifiche ai fini delle imposte sul reddito, posto che l'art. 35, comma 3, ha parimenti modificato l'art. 39, comma 1, del D.P.R. n. 600 del 1973".

¹¹ In banca dati "fiscoonline".

¹² Si riporta il punto specifico: "Con riferimento alla decorrenza delle nuove disposizioni del D.L. n. 223 del 2006 riguardanti l'accertamento della base imponibile (art. 35, comma 23-ter) e l'ampliamento dei poteri di controllo degli uffici (art. 35, comma 24), si precisa quanto segue. Relativamente alla prima disposizione, introdotta dalla legge di conversione n. 248 del 2006, i limiti all'accertamento di valore ex commi 4 e 5 dell'art. 52 del Tur continuano a valere per gli atti pubblici formati, le scritture private autentiche e le scritture private registrate prima del 12 agosto 2006, giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della ricordata legge di conversione.

Infatti, pur non essendo espressamente prevista la decorrenza della disposizione introdotta dal comma 23-ter dell'art. 35, si ritiene che la medesima non possa essere applicata retroattivamente, considerato che, prima della riforma in argomento, l'indicazione di un valore non inferiore a quello automatico aveva un'inequivocabile efficacia preclusiva del potere di rettifica del valore dichiarato, per cui non può ignorarsi l'affidamento oggettivo riposto dal contribuente nel previgente sistema normativo".

⁷ Si vedano Enrico Brivio, *Immobili e IVA, l'attacco UE*, in "Il Sole-24 Ore" del 15 luglio 2008; J. Holzmueller-A. Zonca, *L'Erario fa cassa e confida nei ritardi della giustizia UE*, in "Il Sole-24 Ore" del 3 agosto 2008. Si ricorda che anche l'Associazione Italiana Dottori Commercialisti aveva eccepito l'illegittimità comunitaria delle norme in questione (si veda Denuncia - Fiscalità indiretta n. 4).

⁸ Per un esame approfondito dell'aspetto della diversa, e spesso incerta, decorrenza delle norme del D.L. n. 223/2006 si rinvia a G. Rebecca, *Il nuovo concetto di area fabbricabile: effetti retroattivi?*, in "il fisco" n. 16/2007, fascicolo n. 1, pag. 2309.

⁹ In "il fisco" n. 8/2007, fascicolo n. 2, pag. 1088.

ferenziata soltanto in base all'ambito impositivo (irretroattività ai fini delle imposte d'atto; retroattività ai fini Iva e imposte sui redditi).

Vale, inoltre, la pena notare come la supposta efficacia retroattiva sia affermata soltanto da una circolare ministeriale, che non ha certo valore determinante secondo quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione nella sent. n. 23031 del 2 novembre 2007¹³ ("La circolare con la quale l'Agenzia delle Entrate interpreti una norma tributaria, anche qualora contenga una direttiva agli uffici gerarchicamente subordinati perché vi si uniformino, esprime esclusivamente un parere dell'Amministrazione non vincolante per il contribuente, e non è, quindi, impugnabile né innanzi al giudice amministrativo, non essendo un atto generale di imposizione, né innanzi al giudice tributario, non essendo atto di esercizio di potestà impositiva").

La posizione dell'Agenzia delle Entrate pare assolutamente insostenibile.

La retroattività delle disposizioni tributarie è, infatti, materia estremamente delicata. A maggior ragione laddove la norma, che si vorrebbe applicare retroattivamente, implichi un **radicale cambiamento** dei criteri che regolamentano il rapporto tra Fisco e contribuente, introducendo presunzioni che possono essere contrastate soltanto fornendo elementi probatori che può risultare difficile ricostruire *ex post*. Inoltre, come si avrà modo di evidenziare nella seconda parte dell'intervento, la nuova presunzione fondata sui mutui (art. 35, comma 23-bis, del D.L. n. 223/2006) rappresenta proprio una previsione tesa a mettere il contribuente in una posizione assai scomoda, con possibilità di difesa limitate, ove applicata retroattivamente.

5. La retroattività delle norme tributarie

In termini generali, non esiste un divieto assoluto, per il legislatore tributario, di disporre anche per il passato.

Invero, l'art. 11 delle preleggi afferma un principio fondamentale: "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo". La nostra Costituzione, però, non contiene alcuna disposizione che vieti espressamente norme retroattive, salvo per quanto attiene al campo penale (art. 25 della Costituzione).

Numerosi interventi della Corte Costituzionale¹⁴ hanno, comunque, circoscritto questo ambito di legiferazione. In particolare, giova ricordare la sent. n. 229 dell'11 giugno 1999¹⁵, nella quale la Corte ha ricordato come il divieto di retroattività della legge – dalla stessa riconosciuto "fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi" – non sia stato elevato a dignità costituzionale, tranne per il campo penale, affermando però che il legislatore ordinario, fatta salva la legge penale appunto, "può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti".

Lo Statuto dei diritti del contribuente (L. n. 212/2000) stabilisce, specificamente per il campo tributario, il **divieto di retroattività** con l'art. 3, comma 1 ("Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono").

Sono fatte salve soltanto le norme interpretative (art. 1, comma 2: "L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica").

Fatta l'ovvia premessa che, nel caso specifico, non si è in presenza di norme interpretative, la retroattività (supposta) delle norme sull'accertamento in base al valore normale è quindi chiaramente contraria allo Statuto.

Nemmeno lo Statuto dei diritti del contribuente è norma di **rango costituzionale** (altrimenti non potrebbero esistere tutte le norme emanate negli ultimi anni in sua espressa deroga), ma ha sicuramente un valore di indicazione di principi di valenza costituzionale, principi da ponderare attentamente in ogni ipotesi di difficoltà interpretativa delle norme. Si ricordi come la Corte

¹³ In "il fisco" n. 42/2007, fascicolo n. 1, pag. 6177.

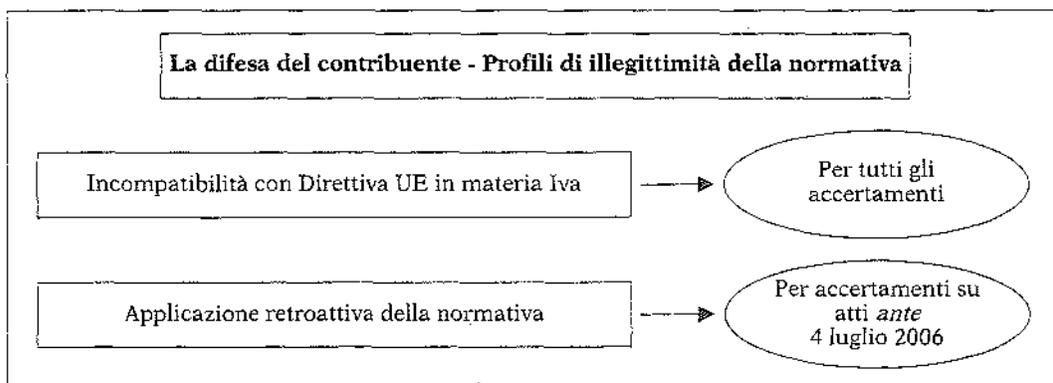
¹⁴ Per una dettagliata analisi della questione della retroattività delle norme tributarie e della giurisprudenza relativa si rinvia a G. Rebecca-L. Comito, *Retroattività delle norme tributarie nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione*, in "il fisco" n. 21/2007, fascicolo n. 1, pag. 3125.

¹⁵ In banca dati "fisconline".

di Cassazione si sia espressa per la posizione più prudente e garantista per il contribuente laddove una normativa fiscale si presti a una duplice interpretazione, una favorevole alla retroattività e una contraria¹⁶.

In termini generali, si può affermare che, pur riconoscendo la mancanza, a livello costituzionale, di un divieto espresso di norme retroattive in

campo tributario, ogni previsione di retroattività, che peraltro dovrebbe derogare espressamente allo Statuto dei diritti del contribuente, deve essere **ragionevole** e non contrastare con il legittimo affidamento del contribuente, principio che si deve ritenere abbia valenza costituzionale. Tali caratteri risultano assenti nelle norme sull'accertamento in base al valore normale.



6. L'intervento della Finanziaria 2008: "retroattività limitata"

Tutte le perplessità in merito alla retroattività delle norme sul valore normale dovevano essere ben presenti anche al legislatore che nella Finanziaria 2008 ha disposto espressamente per i trasferimenti immobiliari avvenuti prima del 4 luglio 2006: "In deroga all'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, per gli atti formati anteriormente al 4 luglio 2006 deve intendersi che le presunzioni di cui all'articolo 35, commi 2, 3 e 23-bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, valgono, agli effetti tributari, come presunzioni semplici" (art. 1, comma 265, della L. n. 244/2007).

La norma va apprezzata sotto due profili. Da un certo punto di vista, qualificando le **presunzioni** introdotte dal D.L. n. 223/2006 come **semplici**, e, quindi, non definite *ex lege* come gravi, precise e concordanti, non vi riconosce il

potere di far ricadere l'onere della prova sul contribuente.

Da un altro punto di vista, però, la norma ha sostanzialmente sancito la **retroattività** dell'accertamento in base al valore normale, seppur con strumenti indeboliti. Infatti, la Finanziaria 2008 non ha dichiarato alcuna irretroattività. Anzi, andando a chiarire la portata di quelle presunzioni, con riferimento agli atti conclusi prima del 4 luglio 2006, ha, nei fatti, riconosciuto carattere retroattivo alle previsioni del D.L. n. 223/2006.

Ove l'accertamento in base al valore normale fosse, invece, dichiarato non retroattivo (come accadrebbe ove il legislatore avesse disposto chiaramente che le norme del D.L. n. 223/2006 dispongono solo per gli atti successivi al 4 luglio 2006), risulterebbe confermata la piena efficacia della normativa attinente alla valutazione automatica che inibiva qualsiasi rettifica al corrispettivo dichiarato che fosse almeno pari al valore determinato in base all'art. 52 del D.P.R. n. 131/1986, salvo che da atto o documento il corrispettivo risultasse di maggiore ammontare.

L'accertamento di maggior valore sarebbe allora possibile soltanto su **base documentale**, non certamente su base induttiva come invece il legislatore della Finanziaria 2008 ha definitivamente riconosciuto possibile, seppur qualificando quelle presunzioni come semplici e quindi non sufficienti in mancanza di **altri elementi probanti**. In definitiva, al di là dei legittimi dubbi sull'applicabilità retroattiva delle nuove norme, è il

¹⁶ Sent. n. 7080 del 14 aprile 2004 (in "il fisco" n. 27/2004, fascicolo n. 1, pag. 4238): "Ogni qual volta una normativa fiscale sia suscettibile di una duplice interpretazione, una che ne comporti la retroattività ed una che l'escluda, l'interprete dovrà dare preferenza a questa seconda interpretazione come conforme a criteri generali introdotti con lo Statuto del contribuente, e attraverso di esso ai valori costituzionali intesi in senso ampio e interpretati direttamente dallo stesso legislatore attraverso lo Statuto".

legislatore stesso a stabilire che la differenza tra valore normale e corrispettivo dichiarato non riveste, almeno per gli atti *ante* 4 luglio 2006, quei caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art. 2729 del codice civile. Pertanto, trattandosi di presunzioni semplici, l'Amministrazione finanziaria è tenuta a individuare e provare altri elementi che possano conferire a quella presunzione i caratteri **della gravità, precisione e concordanza**; senza tali elementi di prova gli scostamenti presunti non possono essere posti a base di un accertamento.

7. Le prime decisioni della giurisprudenza tributaria in materia

La necessità, relativamente agli atti formati *ante* 4 luglio 2006, di fornire ulteriori elementi probanti, rispetto alla sola presunzione semplice ex D.L. n. 223/2006, trova conferma nelle prime pronunce della giurisprudenza tributaria¹⁷.

Si tratta di decisioni aventi ad oggetto accertamenti in base al valore normale riferiti ad annualità antecedenti il 2006. In entrambi i casi, comunque, i giudici tributari hanno sostanzialmente evidenziato come il riferimento **ai soli valori**

Omi, o comunque il mero utilizzo del valore normale, non risulti sufficiente per giustificare un accertamento di maggior reddito e di corrispettivi occultati, in mancanza di altri elementi probanti concorrenti.

Nello specifico, la decisione dei giudici di Brescia evidenzia come non siano stati rilevati dai verificatori altri indizi quali irregolarità contabili e movimentazioni finanziarie sospette.

La decisione dei giudici di Reggio Emilia, in assenza di altri indizi concordanti (nel caso specifico non ammessi dai giudici perché irrivalentemente acquisiti), ha evidenziato l'insufficienza dei dati desumibili dalle quotazioni Omi per integrare presunzioni gravi, precise e concordanti.

D'altro canto, la stessa Agenzia delle Entrate aveva già chiarito come il valore normale, per qualsiasi accertamento fondato sulle norme introdotte dal D.L. n. 223/2006 (quindi anche per accertamenti riferiti ad atti anteriori al 4 luglio 2006), necessitasse di **altri elementi di prova**¹⁸. La prassi finora seguita dagli accertatori risulta, però, almeno nella maggioranza dei casi, non conforme a tali indicazioni, con accertamenti fondati esclusivamente sui valori Omi, o sui mutui, peraltro spesso con ricostruzioni approssimative.

La difesa del contribuente - Critiche all'applicazione retroattiva

Posizione incoerente Agenzia delle Entrate

Retroattività non giustificata sul piano della ragionevolezza

Contrarietà allo Statuto dei diritti del contribuente

¹⁷ Si tratta delle seguenti due decisioni:

- sent. n. 8 del 18 marzo 2008 (in banca dati "fiscoonline") della Comm. trib. prov. di Brescia, così massimata: "La disciplina dell'accertamento induttivo ex art. 39, D.P.R. n. 600/1973, come formulata in seguito alle modificazioni di cui all'art. 35, D.L. n. 223/2006 ed all'intervenuta abrogazione dell'art. 15, D.L. n. 41/1995, non è suscettibile di applicazione retroattiva. Parimenti, l'insussistenza di irregolarità contabili o di movimentazioni finanziarie sospette depono per l'esclusione circa l'assolvimento da parte dell'Amministrazione finanziaria dell'*onus probandi* circa i presupposti necessari per il ricorso a tale modalità di accertamento costituiti da indizi o presunzioni";
- sent. n. 55 del 16 maggio 2008 (in www.iffisco.it, alla voce "documentazione *on line*") della Comm. trib. prov. di Reggio Emilia così massimata: "... Per gli atti formati ante-

riormente all'entrata in vigore del D.L. n. 223/2006, i dati e valori dei compensi immobiliari tratti dall'Osservatorio del mercato immobiliare possono essere acquisiti nel processo tributario quali presunzioni semplici le quali possono fondare un atto impositivo subordinatamente al ricorso dei requisiti di gravità, precisione e concordanza ...".

¹⁸ Ci si riferisce alla ris. n. 170/E del 13 luglio 2007 (in "il fisco" n. 29/2007, fascicolo n. 2, pag. 4121), di cui si riporta il passaggio di interesse: "La determinazione del 'valore normale', rappresenta una presunzione relativa che, ..., consente all'Amministrazione finanziaria, insieme ad altri elementi disponibili o acquisibili mediante un corretto utilizzo dei poteri di controllo, di considerare il corrispettivo indicato nell'atto come non corrispondente al prezzo effettivamente pagato. Il contribuente può, comunque, sempre confutare tale presunzione fornendo prova contraria".