

Risposta n. 151/2025

OGGETTO: Contratto di concessione stipulato nell'ambito del partenariato pubblico privato– Rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto dell'alienazione degli immobili a titolo di contributo ai sensi del comma 6 dell'art. 177 del d.lgs n. 36 del 2023

Con l'istanza di interpello specificata in oggetto, è stato esposto il seguente

QUESITO

Il Comune istante (di seguito *Istante*) rappresenta di aver avviato nel 2015 la valutazione in merito all'opportunità di realizzare, tramite lo strumento del partenariato pubblico privato, un intervento di riqualificazione urbana delle aree di proprietà comunale ricomprese nell'ambito della *ex* stazione ferroviaria.

Nel 2018 la Società X ha presentato una proposta di partenariato pubblico privato ai sensi dell'allora vigente articolo 183, comma 15, del Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, basato su un contratto di concessione.

L'Istante ha dichiarato la fattibilità della proposta con la delibera consiliare, inserendo il progetto di fattibilità tecnico economica dell'intervento di riqualificazione nei propri strumenti di programmazione delle opere pubbliche, in vista della sua futura messa a gara.

La gara è stata aggiudicata ad una rete temporanea di imprese, composta dalla società Y e dalla proponente X, nella posizione della quale è immediatamente subentrata, in vista della stipula del contratto di concessione, la società di scopo Y.

Nel 2024 è stato sottoscritto il contratto di concessione, tra il Comune e la società Y, (di seguito *Concessionario*) delle attività di progettazione esecutiva, realizzazione e gestione delle opere funzionali alla riqualificazione della zona dell'ex ferrovia.

L'Istante precisa che *«la concessione prevede in particolare:*

i)la ristrutturazione di cinque edifici già esistenti nella zona (che sono attualmente di proprietà comunale) e più precisamente:

- la ristrutturazione dell'edificio in passato adibito a stazione ferroviaria. Nel momento in cui il collaudo dell'edificio sarà ultimato, esso ritornerà in possesso del Comune;

- la ristrutturazione dell'edificio in passato adibito a servizi igienici della stazione ferroviaria. Nel momento in cui il collaudo dell'edificio sarà ultimato, esso ritornerà in possesso del Comune;

- la ristrutturazione dell'edificio in passato adibito a Commissariato e a ufficio ski pass. Nel momento in cui il collaudo dell'edificio sarà ultimato, esso ritornerà in possesso del Comune, il quale, conformemente agli accordi intercorsi con l'Agenzia del Demanio, provvederà poi a trasferirlo allo Stato a titolo gratuito;

- la ristrutturazione di un ulteriore edificio che, nel momento in cui il collaudo sarà ultimato, ritornerà in possesso del Comune;

- la ristrutturazione di un ulteriore edificio che, nel momento in cui il collaudo dell'edificio sarà ultimato:

- in parte (piano terra) sarà ceduto dal Comune alla Società Y, che adibirà gli spazi a destinazione commerciale;

- in parte (piani rialzati) ritornerà in possesso del Comune;

ii) la realizzazione di sei nuovi edifici, a oggi inesistenti. Più nello specifico sono previste:

- la costruzione di un nuovo edificio da adibire a hotel. La concessione prevede che questo edificio sarà di proprietà del Concessionario;

- la costruzione di un nuovo edificio a destinazione commerciale e residenziale. La concessione prevede che questo edificio sarà di proprietà del Concessionario;

- la costruzione di un nuovo edificio a destinazione commerciale e residenziale. La concessione prevede che questo edificio sarà di proprietà del Concessionario;

- la costruzione di un nuovo edificio. La concessione prevede che questo edificio sarà di proprietà del Concessionario;

- la costruzione di un nuovo edificio a destinazione residenziale. La concessione prevede che questo edificio sarà di proprietà del Concessionario;

- la costruzione di un nuovo edificio destinato ad accogliere una centrale tecnologica e spazi per uffici, che a collaudo ultimato entrerà in possesso e proprietà del Comune;

iii) la realizzazione di un grande parcheggio interrato sottostante l'intera zona interessata dall'intervento, disposto su due piani. A collaudo ultimato:

- una parte del parcheggio sarà trasferita in proprietà esclusiva al Concessionario;

- una parte del parcheggio entrerà in proprietà del Comune. Tuttavia, è previsto che, sino al termine della concessione della durata pari a 32 anni e 6 mesi; il diritto di sfruttare economicamente il cespite sarà riservato al concessionario;

- la restante parte del parcheggio sarà pertinenza esclusiva del Commissariato e, conseguentemente, sarà trasferita dal Comune allo Stato a titolo gratuito unitariamente al Commissariato stesso».

L'*Istante* rappresenta che considerati gli ingentissimi costi che il *Concessionario* dovrà sostenere per realizzare l'intervento in esame, al fine di assicurare la salvaguardia dell'equilibrio economico finanziario della concessione, nel contratto è stato previsto un intervento pubblico di sostegno da parte del Comune in favore del *Concessionario*, ai sensi dell'art. 177, comma 6, del Dlgs. n. 36/2023.

Al riguardo l'*Istante* fa presente che ha deciso di assicurare la convenienza economica dell'intervento prevedendo la cessione in favore del concessionario, a titolo gratuito, di alcuni degli immobili collocati nella zona oggetto dell'intervento di riqualificazione.

«Più precisamente è prevista la cessione:

i) di una parte di un edificio tra quelli oggetto di ristrutturazione, che sarà adibito a destinazione commerciale;

ii) di tutte le aree su cui insisteranno i sei edifici di nuova costruzione (che saranno adibiti, come specificato in precedenza, a uso ricettivo, commerciale e residenziale);

iii) di una parte del parcheggio che verrà realizzato.

Con riferimento alla cessione degli immobili di cui sopra, nel contratto è previsto poi:

- quanto al profilo negoziale, che il trasferimento della proprietà avverrà mediante apposito contratto di compravendita stipulato tra il Comune e la Società Y;

- quanto al profilo temporale, che il trasferimento della proprietà avverrà:

- prima o contestualmente all'avvio dei lavori, per quanto riguarda il primo piano del ristrutturando edificio e le aree su cui insisteranno i sei edifici di nuova costruzione, di modo che il concessionario possa fare leva su tali elementi patrimoniali per reperire i finanziamenti necessari all'esecuzione delle opere;

- ad avvenuto collaudo positivo del parcheggio interrato, per quanto riguarda la parte di esso che forma oggetto di contributo».

L'Istante rappresenta che l'articolo 21 del contratto di concessione prevede che «Il Concedente (il Comune) si impegna a trasferire al Concessionario a titolo di contributo ex art. 177, comma 6, del Dlgs. n. 36/2023 la proprietà delle Aree di pertinenza degli edifici di cui all'art. 4, comma 3, che precede ...».

L'Istante ritiene tale contributo, non in denaro, rilevante ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Tuttavia, prendendo in considerazione la risposta n. 26 del 2024, l'Istante chiede se in particolare l'operazione di alienazione delle aree edificabili e fabbricati indicata

dal citato articolo 21 del contratto di concessione, quale pagamento del "contributo" ivi previsto, possa essere considerata rilevante ai fini dell'Iva oppure esclusa dal campo di applicazione del tributo per carenza del requisito soggettivo in capo al Comune istante con conseguente applicazione dell'imposta di registro proporzionale del nove per cento.

Al riguardo l'*Istante* fa presente che ha una posizione iva attiva e svolge abitualmente attività rilevanti ai fini dell'iva, ma tra queste attività non è ricompresa la gestione del patrimonio immobiliare in quanto le cessioni di terreni, anche edificabili, sono sempre state ritenute dal Comune escluse da Iva per carenza del requisito soggettivo, in quanto operate nell'esercizio del proprio potere autoritativo, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del Dpr. n. 633 del 1972, con assoggettamento all'imposta di registro proporzionale.

Precisa che con la Delibera del novembre 2024 avente ad oggetto la *"Ricognizione per cessione fabbricati e terreni non più strumentali alle funzioni istituzionali dell'Ente - Aggiornamento piano delle alienazioni 2024-2026"*, le aree edificabili ed i fabbricati in esame sono stati inseriti nel piano delle alienazioni per un valore complessivo di Euro 23.600.000.

L'*Istante* richiama inoltre la risposta n. 163 del 2024, ove è stato previsto che *«la suddetta cessione dei beni immobili operata dal Comune, nell'ambito della più vasta operazione permutativa posta in essere con la Società Concessionaria, non risulta riconducibile nell'ambito di applicazione dell'Iva, per carenza del presupposto soggettivo d'imposta, di cui al citato articolo 4 del Decreto Iva...al trasferimento posto in essere dal Comune si applica l'imposta di registro nella misura proporzionale del 9%, ai sensi dell'articolo 1, della Tariffa, Parte Prima, del TUR, secondo cui, tra*

l'altro, l'imposta si applica nella misura del 9% agli «atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi e costitutivi di diritti reali di godimento, [...]», sulla base imponibile determinata ai sensi degli articoli 43 e seguenti del medesimo TUR».

SOLUZIONE INTERPRETATIVA PROSPETTATA DAL CONTRIBUENTE

L'*Istante* non prospetta alcuna soluzione

PARERE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Ai fini dell'assoggettamento ad Iva di una operazione occorre verificare la sussistenza dei presupposti soggettivo, oggettivo e territoriale previsti dall'articolo 1 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

Con riferimento alla fattispecie in esame, tenuto conto che l'*Istante* ritiene sussistenti il requisito oggettivo e il requisito territoriale ai fini dell'applicazione del tributo, il parere avrà ad oggetto esclusivamente l'analisi della sussistenza del presupposto soggettivo.

In linea generale, in merito alla determinazione del presupposto soggettivo d'imposta, l'articolo 13 della Direttiva CE 28 novembre 2006, n. 112, al paragrafo 1, prevede che «*gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni*», ad eccezione dei casi in cui il loro

mancato assoggettamento ad imposizione provocherebbe «*distorsioni della concorrenza di una certa importanza(...)*».

Relativamente alla condizione che l'Ente agisca o meno nella veste autoritativa, sia la Corte di Giustizia UE, chiamata a interpretare il concetto di "pubblica autorità", sia la Corte di Cassazione ritengono che le attività degli enti di diritto pubblico poste in essere sulla base di un rapporto di diritto pubblico ("*iure imperi*") sono riconducibili tra le attività svolte in veste di pubblica autorità, mentre sono da ricondurre tra le attività di natura commerciale quelle fondate su rapporti di carattere privatistico (*cf.* sentenze C72/13 del 20 marzo 2014; C604/19 del 25 febbraio 2021; sentenza n. 26208 del 28 settembre, sentenza n. 28558 del 18 ottobre 2021, sentenza n. 4835 del 15 febbraio 2022).

In particolare, a parere dei giudici unionali, l'elemento dirimente non è l'oggetto o lo scopo dell'attività svolta dall'ente di diritto pubblico, ma piuttosto se l'ente agisca nella veste, sua propria, di soggetto di diritto pubblico oppure in quella di diritto privato vale a dire alle condizioni giuridiche proprie degli operatori economici privati, secondo il regime giuridico applicato in base al diritto nazionale (Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 12 settembre 2000, causa C-358/97, punto 31; 12 settembre 2000, causa C-359/97, Commissione delle Comunità europee contro Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, punto 43).

Per stabilire, dunque, se l'ente agisca in quanto pubblica autorità non assume rilievo la circostanza che l'attività sia qualificabile quale attività di interesse pubblico né tanto meno che le singole operazioni siano svolte nell'interesse della collettività piuttosto che a vantaggio dei singoli. Invero, al fine di verificare se l'ente agisca in quanto pubblica

autorità occorre effettuare un'analisi dell'insieme delle modalità di svolgimento delle attività e operazioni svolte dall'autorità pubblica.

A tal scopo, assume importanza stabilire la natura del rapporto giuridico intercorrente fra l'ente e il soggetto con il quale esso opera. Ciò, al fine di verificare se tale rapporto sia caratterizzato dall'esplicazione di poteri unilaterali autoritativi dell'ente pubblico ovvero se si svolge fondamentalmente su base pattizia, in forza di una disciplina bilaterale delle reciproche posizioni soggettive.

A tal fine, nella sentenza della Corte di Giustizia del 14 dicembre 2000, C-446/98, in cui viene ripreso il consolidato orientamento dei giudici europei sul tema, viene evidenziato che *"sono le modalità di esercizio delle attività in esame che consentono di determinare la portata dell'esenzione degli enti pubblici"* (CGUE sentenza del 17 ottobre 1989, cause riunite C-231/87 e C-129/88, Comune di Carpaneto Piacentino e a., punto 15; CGUE sentenza del 15 maggio 1990, causa C-4/89, Comuni di Carpaneto Piacentino e a., punto 10).

Come evidenziato con la risoluzione n. 122/E del 6 maggio 2009 *«Tale analisi relativa alle modalità di svolgimento dell'attività, come chiarito, da ultimo, con la risoluzione n. 348/E del 7 agosto 2008, riguarda, quindi, in concreto, il rapporto fra l'ente pubblico e il soggetto con il quale detto ente opera, al fine di verificare se lo stesso rapporto sia caratterizzato dall'esercizio di poteri di natura unilaterale e autoritativa o se si svolga su base sostanzialmente pattizia, attraverso una disciplina che individui, in via bilaterale, le reciproche posizioni soggettive»*.

Sul piano interno, sotto il profilo soggettivo, l'art. 4, comma 4, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, dispone che per gli enti, pubblici e privati, *«che non abbiano*

per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, si considerano effettuate nell'esercizio di imprese soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole».

L'art. 4, comma 5, del medesimo d.P.R. n. 633 del 1972, poi, prevede una serie di attività che, agli effetti delle disposizioni del medesimo articolo, sono considerate in ogni caso commerciali, ancorché esercitate da enti pubblici, e dispone, allo stesso tempo, che *«non sono invece considerate attività commerciali: le operazioni effettuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dai comuni e dagli altri enti di diritto pubblico nell'ambito di attività di pubblica autorità».*

Nel caso di specie, l'operazione rappresentata dall'*Istante* è oggetto del progetto di partenariato pubblico privato per la realizzazione di un intervento di riqualificazione urbana, ai sensi del combinato disposto degli articoli 174, 177 e 193 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. codice dei contratti pubblici).

Il "contratto di partenariato pubblico-privato" è definito in linea generale dall'articolo 174 del citato d.lgs. n. 36 del 2023, come:

«1. Un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;

c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;

d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

2. Per ente concedente, ai sensi della lettera a) del comma 1, si intendono le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui all'articolo 1 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

3. Il partenariato pubblico privato di tipo contrattuale comprende le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela. L'affidamento e l'esecuzione dei relativi contratti sono disciplinati dalle disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte II. Le modalità di allocazione del rischio operativo, la durata del contratto di partenariato pubblico privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli articoli 177, 178 e 179».

Tra le forme tipizzate di contratti per la realizzazione del partenariato pubblico privato è previsto il contratto di concessione.

L'articolo 2, comma 1, lettera c), dell'allegato I.1 del citato d.lgs. n. 36 del 2023 definisce i contratti di concessione come «*i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatari affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di*

gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

L'articolo 177 del d.lgs. n. 36 del 2023 rubricato "*Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo*" prevede al comma 6 che «*Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti*».

Nel caso in esame, risulta che i rapporti tra il Comune istante e il *Concessionario* sono regolati dal contratto di concessione stipulato tra le parti nell'ambito dell'operazione di partenariato pubblico privato, avente ad oggetto l'affidamento in concessione delle attività di progettazione esecutiva, realizzazione e, ove previsto, la gestione delle opere funzionali alla riqualificazione della zona *ex* ferrovia.

Dalle disposizioni del contratto di concessione in esame risulta che i rapporti tra gli stessi sono di natura contrattuale, fondati su pattuizioni bilaterali che si sostanziano nella previsione di reciproche prestazioni e controprestazioni, con modalità di svolgimento dell'attività tipica degli operatori economici privati.

La natura contrattuale di tali rapporti, peraltro, trova conferma negli articoli 32 e seguenti (con riferimento alle vicende della *Concessione*) del Contratto, che prevedono cause di risoluzione del contratto e penalità per inadempimento e risarcimento danni, che rappresentano strumenti tipici che regolano, in via concordata, le ipotesi in cui il sinallagma contrattuale non si realizza a causa di uno dei contraenti e, quindi,

testimoniano l'effettiva corrispettività tra le somme erogate e l'attività finanziata (cfr. circolare n. 34/E del 2013).

Per quanto riguarda in particolare la cessione a titolo di proprietà in favore del *Concessionario* delle aree edificabili e dei fabbricati indicate nell'articolo 21 del contratto in esame, nel quale si sostanzia un intervento pubblico di sostegno da parte del Comune, ai sensi del sopra menzionato comma 6 dell'articolo 177 del d.lgs n. 36 del 2023, si ritiene che la stessa non possa essere considerata isolatamente, in quanto posta in essere nell'ambito del generale rapporto di carattere sinallagmatico tra le parti regolato dal contratto di concessione in esame.

Al riguardo, l'articolo 21, comma 1 del contratto di concessione stabilisce che *«Il Concedente si impegna a trasferire al Concessionario a titolo di contributo ex art. 177 comma 6 del D.Lvo 36/2023 la proprietà delle Aree di pertinenza degli edifici di cui all'art. 4 comma 3 che precede (...)»*.

Come precisato in sede di integrazione documentale *«E' in tale quadro di recupero, di valorizzazione e di nuovi possibili utilizzi e destinazioni dell'area e degli edifici, che deve inquadrarsi la cessione al concessionario di alcune aree di proprietà al fine della loro edificazione da parte del medesimo come contributo previsto dalla normativa sul Partenariato Pubblico Privato.*

Non potendo il Comune assumersi il relativo onere, sia sotto il profilo progettuale, sia su quello realizzativo ed economico, l'Amministrazione Comunale vi ha provveduto condividendo, sviluppando, approvando e aggiudicando un progetto di partenariato pubblico-privato, il cui iter si è sviluppato in un arco di tempo di più di dieci anni.

Il progetto ha fin dall'origine previsto il coinvolgimento del Comune come segue:

- da un lato, chiamato a trasferire i sedimi da destinare ad edificazione privata a titolo di contributo previsto dalla normativa di riferimento, e quindi non a fronte di un prezzo, ma a fronte della riqualificazione dell'intera area e della consegna immediata degli immobili ristrutturati e valorizzati, nonché dell'edificio di nuova costruzione e del parcheggio interrato di nuova costruzione (quest'ultimo verrà consegnato al Comune dopo trentadue anni e sei mesi di utilizzo da parte del concessionario), anch'esso valorizzato sia nella riqualificazione urbana, edilizia impiantistico-energetica e paesaggistica della struttura (che prevede in superficie la creazione di una piazza pubblica fruibile dalla cittadinanza a fronte di un piazzale di asfalto che è stata approvata dalla Soprintendenza) che nella dimensione, con aumento dei posti auto;

- dall'altro impegnato a concedere la gestione dei due piani del nuovo parcheggio interrato esclusivamente per il tempo necessario ad ammortizzare l'investimento con ottenimento della disponibilità dell'opera alla scadenza».

Con la risposta n. 2011 del 2020 è stato inoltre precisato che il trattamento fiscale applicabile a contributi erogati nell'ambito di un'operazione di *project financing* è stato esaminato con la risoluzione n. 395/E del 27 dicembre 2002. In tale documento, è stato precisato che poiché la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire e di sfruttare economicamente l'opera da realizzare, il "prezzo" assume il carattere di elemento sinallagmatico accidentale che il concedente corrisponde al concessionario al solo fine del perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Inoltre, con la richiamata circolare n. 34/E del 2013 è stato chiarito che *«le erogazioni conseguenti alla stipula di contratti in base al codice dei contratti pubblici, adottato in recepimento di apposite direttive comunitarie, si inseriscono all'interno dello schema contrattuale. L'amministrazione, infatti, quando opera in riferimento a tali norme genericamente accumulate nella locuzione di "procedimenti ad evidenza pubblica" procede all'individuazione del soggetto che fornisce una prestazione a fronte della quale l'amministrazione stessa si obbliga alla erogazione delle correlate somme».*

La natura pattizia della cessione trova ulteriore conferma nel comma 7 dell'articolo 21 citato ove è previsto che *«Nel caso di ritardo, da parte del Concedente, nella corresponsione del Contributo, saranno dovuti, sulle somme non pagate (corrispondenti al valore dei beni oggetto di trasferimento), gli interessi moratori nei termini di legge. Decorso un anno dall'approvazione del Certificato di Collaudo delle Opere con esito positivo, in caso di mancata corresponsione totale del Contributo da parte del Concedente, il Concessionario può chiedere la risoluzione del Contratto, ai sensi dell'art. 1456 del Codice civile, con le conseguenze di cui all'articolo 37 del Contratto».*

Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che l'operazione di alienazione delle aree edificabili e dei fabbricati da parte dell'*Istante* a favore del *Concessionario*, a titolo di contributo ai sensi del comma 6 dell'art. 177 del d.lgs n. 36 del 2023, assume rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

Il presente parere viene reso sulla base degli elementi e dei documenti presentati, assunti acriticamente così come illustrati nell'istanza di interpello, nel presupposto della loro veridicità e concreta attuazione del contenuto.

Resta impregiudicato il potere di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

**IL DIRETTORE CENTRALE AD INTERIM
(firmato digitalmente)**