

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SCEVAROLLI, FINOCCHIARO, ORCIARI, FABBRI, BUFFONI, CASTIGLIONE, SELLITTI, CIMINO, SPANO Roberto, MARINUCCI MARIANI, MURATORE, JANNELLI, DE CATALDO, COVATTA, SPANO Ottavio, CASSOLA e BOZZELLO VEROLE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1984

Delega al Governo per l'istituzione dell'imposta comunale sul reddito dei fabbricati e per la revisione della normativa relativa all'imposizione fiscale sugli immobili. Ripristino temporaneo della legge 22 aprile 1982, n. 168, concernente misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge si propone di operare una parziale riforma dell'attuale sistema della finanza locale nel quadro di una revisione complessiva del regime della fiscalità immobiliare.

A tali obiettivi, per la cui realizzazione è parso opportuno predisporre un disegno di delega al Governo, si salda la introduzione di una disciplina ponte, mediante il ripristino temporaneo della legge 22 aprile 1982 n. 168, la cosiddetta « legge Formica ».

Sono ben note le caratteristiche negative dell'attuale ordinamento della finanza locale, in particolare la scissione tra il momento dell'entrata e quello della spesa: la finanza locale è una finanza pressochè totalmente derivata. Ciò lede e pregiudica una sostanziale e corretta autonomia locale, distor-

ce i rapporti tra Stato e sistema delle autonomie, ingenera tensioni inflazionistiche.

Sono parimenti ben note le disfunzioni della fiscalità gravante sugli immobili: in particolare, l'attuale distribuzione del carico premia la proprietà già in essere mentre penalizza ogni atto di trasferimento, irrigidendo il mercato. L'incidenza dei tributi ordinari (IRPEG, IRPEF, ILOR, INVIM decennale) risulta notevolmente inferiore di quella dei tributi « *una tantum* », operanti al momento del trasferimento (IVA, INVIM, registro, successioni e donazioni, catastale, ipotecaria). Alle ben note difficoltà che un contesto inflazionistico crea all'acquisto della casa per abitazione si cumulano quelle derivanti dalla cattiva distribuzione del carico fiscale.

Il progetto di riforma mira dunque ad abbattere le barriere fiscali che ostacolano il trasferimento dei beni immobili, ed assegna ai comuni una imposta ordinaria sul reddito dei fabbricati, sostitutiva di altre imposte erariali a sfondo immobiliare. Si viene cioè a reintegrare, in una misura non trascurabile, l'autonomia impositiva degli enti locali in un settore congeniale, data la stretta connessione intercorrente tra territorio e governo locale, portando a compimento il programma, rimasto in sospeso, che ha negli anni passati prodotto due importanti misure di carattere temporaneo, la « legge Formica » e la sovrimposta comunale sui fabbricati.

Il progetto che qui si propone, data la delicatezza e la complessità della materia, involvente importanti scelte di carattere politico, economico, tecnico, non vuole configurare una ipotesi chiusa e conclusa in ogni aspetto, quanto attestare una concreta volontà di confronto su problemi vitali per il paese, non ulteriormente eludibili.

L'articolo 1 del disegno di legge nel comma primo e secondo delimita la durata della delega (un anno), e configura le caratteristiche essenziali della imposta comunale sul reddito dei fabbricati, relativamente ai soggetti attivi e passivi, alla determinazione della base imponibile, alle aliquote, alle esenzioni, alle sovraimposizioni, alle modalità di accertamento, alle sanzioni e al contenzioso. Lo stesso articolo, nel terzo capover-

so, delimita il campo degli interventi delegati di riordino e razionalizzazione dell'imposizione sui redditi immobiliari, sulle plusvalenze da cessione di immobili e sui trasferimenti; carattere non trascurabile riveste poi la delega relativa alla ricostituzione, al completamento ed aggiornamento del catasto edilizio urbano, alla semplificazione delle procedure, all'automazione.

Il secondo articolo del disegno di legge ripristina, per un arco di tempo parallelo a quello della delega di cui all'articolo 1, le misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa della legge 22 aprile 1982, n. 168, il cui termine, già prorogato una volta, è venuto a spirare. Il ripristino delle misure, stante la grave crisi del mercato edilizio, la necessità di rivedere con sollecitudine la normativa fiscale sui trasferimenti, della cui onerosità si è già detto, è in sostanza un atto dovuto, reclamato in modo pressochè unanime da ogni settore dell'opinione pubblica. Per contro, è stato manifestato da taluno il timore che il provvedimento di ripristino si possa tradurre in un aggravio per l'erario, in termini di minore gettito, in una situazione della finanza pubblica certamente preoccupante. Non occorrono, tuttavia, ponderosi studi di scienza delle finanze per prevedere un danno ancor più grave per l'erario nella eventualità, assai verosimile e quasi certa, di un totale blocco del mercato edilizio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro il 31 luglio 1985, sentito il parere delle Commissioni di merito della Camera e del Senato, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria al fine di ricostituire la struttura dell'imposizione immobiliare, mediante l'istituzione dell'imposta comunale sul reddito dei fabbricati e la contestuale revisione della disciplina delle imposte sui redditi, anche per quanto riguarda la tassazione delle plusvalenze da cessioni di immobili, nonché delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta sulle successioni e donazioni relativamente ai trasferimenti nell'ambito del nucleo familiare e dell'imposta comunale sugli incrementi di valore degli immobili.

La disciplina dell'imposta comunale sul reddito dei fabbricati sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) applicazione dell'imposta ai fabbricati, con esclusione di quelli utilizzati da imprenditori agricoli o coltivatori diretti esclusivamente per le esigenze della produzione, ubicati nel territorio dello Stato, posseduti a titolo di proprietà o di diritto reale di godimento da persone fisiche o da soggetti diversi da queste, ancorchè non residenti;

2) determinazione della base imponibile con riferimento al reddito potenziale del fabbricato, calcolato sulla base di parametri oggettivi che rappresentino caratteristiche proprie del bene, ed in particolare:

a) la localizzazione in riferimento alle caratteristiche, dimensioni e densità demografiche del comune;

b) l'ubicazione nel territorio comunale, in riferimento anche alle dotazioni di servizi ed allo stato qualitativo del contesto ambientale;

c) la destinazione del bene;

d) la qualità, rappresentata dalla tipologia edilizia, dalla dotazione di servizi e di impianti, dalla presenza di pertinenze e di spazi accessori nonchè, per le singole unità immobiliari, dal livello di piano, dalle finiture e da ogni altro elemento idoneo a consentire la valutazione del reddito potenziale medesimo.

La base imponibile sarà determinata con riferimento al reddito effettivo risultante da contratti di locazione aventi data certa, quando lo stesso sia inferiore al suddetto reddito potenziale;

3) istituzione obbligatoria dell'imposta e determinazione della aliquota, da parte dei comuni, in misura percentuale riferita al reddito dei fabbricati, entro il limite minimo del 10 per cento ed il limite massimo del 22 per cento;

4) maggiorazione dell'aliquota, fino al 100 per cento di quella ordinaria stabilita a norma del punto precedente, per i redditi dei fabbricati non locati o non dati in comodato e non destinati ad uso personale, anche temporaneo, del possessore; riduzione della detta aliquota fino al 30 per cento di quella ordinaria per i redditi dei fabbricati già esenti dall'imposta locale sui redditi e fino alla scadenza della esenzione;

5) attenuazione dell'imposizione, in relazione alla dimensione del nucleo familiare, per il fabbricato destinato ad abitazione del contribuente, ovvero per quello indicato dal contribuente, anche se residente all'estero, qualora questi risulti proprietario di uno o più fabbricati da lui non abitati e detenuti da terzi in base a titolo legale; l'attenuazione può essere realizzata anche attraverso deduzioni o detrazioni in sede di imposte sui redditi;

6) esenzione per i redditi sui fabbricati appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni ed ai relativi consorzi o associazioni dotati di personalità giuridica, nonchè dei fabbricati destinati specificamente all'esercizio di attività commerciali e non suscettibili di diversa destinazione

senza radicale trasformazione semprechè l'attività sia in essi esercitata direttamente dal proprietario, usufruttuario o titolare di altro diritto reale;

7) iniziativa dei comuni nell'accertamento e attribuzione del gettito ai comuni nell'ambito del cui territorio sono ubicati i fabbricati; autodichiarazioni rese dai titolari del diritto di proprietà o di diritto reale di godimento;

8) deducibilità del tributo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e indeducibilità ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche;

9) estensione della disciplina delle imposte sui redditi, in materia di sanzioni e contenzioso, in quanto applicabile.

La revisione dell'imposizione sui redditi immobiliari e sulle plusvalenze da cessioni di immobili nonchè di quella concernente i trasferimenti di beni immobili o di diritti reali immobiliari sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) abolizione dell'imposta locale sui redditi per i fabbricati assoggettati all'imposta comunale sui fabbricati;

b) coordinamento delle disposizioni concernenti la determinazione dei redditi imponibili dei fabbricati ai fini delle imposte sui redditi con quelle relative alla base imponibile dell'imposta comunale sul reddito dei fabbricati;

c) fissazione al 2 per cento dell'aliquota dell'imposta di registro per i trasferimenti dei fabbricati soggetti all'imposta comunale sui fabbricati e per la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento sugli stessi beni; fissazione al 2 per cento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto per le cessioni di unità immobiliari non di lusso;

d) esclusione dalla base imponibile dell'imposta sulle successioni e donazioni dei fabbricati trasferiti nell'ambito del nucleo familiare che riguardino abitazioni per il detto nucleo;

e) applicazione delle imposte di trascrizione e ipotecarie nella misura complessiva dell'1 per cento;

f) revisione della disciplina dell'imposizione sulle plusvalenze derivanti da alienazioni di fabbricati e di quella relativa all'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili in modo da evitare duplicazioni con l'imposta comunale sul reddito dei fabbricati;

g) ricostruzione, completamento ed aggiornamento permanente del catasto edilizio urbano, anche mediante convenzioni con i comuni e con dichiarazioni rese dai titolari del diritto di proprietà o di diritto reale di godimento, sulla base di parametri che rappresentino le caratteristiche proprie del bene, e particolarmente quelle previste nel precedente punto 2), idonee a consentire la determinazione del reddito del fabbricato; semplificazione delle relative procedure anche mediante la utilizzazione di apparecchiature elettroniche.

Art. 2.

Le misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa di cui alla legge 22 aprile 1982, n. 168, sono ripristinate fino al termine del 31 luglio 1985.

Per le cessioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge, il termine di cui all'articolo 2, secondo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1982, n. 168, è sostituito dal termine del 31 dicembre 1982.

Il termine di cui all'articolo 7, terzo comma, della citata legge n. 168 del 1982, è sostituito dal termine del 31 dicembre 1986.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.