

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze

(REVIGLIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 1979

Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 1979, n. 571, concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, concernente l'istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulle varie questioni di costituzionalità a suo tempo sollevate, con sentenza n. 126 del 1979, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di uguaglianza tributaria, delle disposizioni di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e all'articolo 8 della legge 16 dicembre 1977, n. 904, nella parte in cui le disposizioni concernenti il calcolo dell'incremento di valore imponibile netto determinano — in relazione al periodo di formazione dell'incremento stesso — ingiustificate disparità di trattamento tra i soggetti passivi del tributo; cioè nei limiti in cui la detrazione prevista nelle citate disposizioni risulta insufficiente a perequare il prelievo in ragione del diverso periodo di maturazione dell'incremento imponibile e della diversa « frequenza » con la quale operano, in concreto, i trasferimen-

ti immobiliari. Nonostante la detrazione in parola, l'incidenza dell'imposta risulta infatti, anche a causa della progressività delle aliquote, eccessivamente più gravosa per coloro che alienano l'immobile a maggiore distanza di tempo: il che, a giudizio della Corte, è incompatibile con la natura di un tributo, quale l'imposta sull'incremento di valore degli immobili, destinato a colpire indifferentemente ogni tipo di immobile, e quindi anche immobili, come ad esempio i fabbricati ad uso di civile abitazione, nei confronti dei quali un inasprimento della tassazione in funzione dell'eventuale maggior periodo di « immobilizzo » del bene appare privo di qualsiasi giustificazione.

Va peraltro ricordato che la stessa Corte, con la sentenza citata, ha invece ritenuta infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata in ordine alla tassazione dei plusvalori meramente monetari, affermando che la tassazione (anche) degli incre-

menti di valore dovuti a svalutazione monetaria non è, di per sè, costituzionalmente sindacabile, ma costituisce il frutto di una scelta politica riservata, almeno in via di massima, all'ambito di discrezionalità del legislatore ordinario. È anzi proprio partendo da tale premessa che la Corte ha ritenuto di interpretare la detrazione di cui all'articolo 14 del decreto n. 643 del 1972, nel testo modificato dalla legge n. 904 del 1977, come destinata quanto meno in parte ad operare, oltre che come correttivo dell'inflazione, anche quale strumento di perequazione nella tassazione di incrementi in tempi diversi: pur concludendo, come s'è detto, per la sua assoluta inidoneità a raggiungere un tale risultato.

Dalla pronuncia della Corte sembra quindi di poter chiaramente dedurre:

1) che rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario considerare eventualmente gli effetti distorsivi imputabili alla svalutazione monetaria, senza che ai fini della costituzionalità del tributo sia necessaria la previsione di particolari detrazioni o abbattimenti o correttivi degli effetti derivanti dal processo inflazionistico;

2) che è invece essenziale che il congegno di determinazione del prelievo sia rivisto in senso perequativo sotto il profilo temporale, in modo da tener conto non soltanto dell'entità dell'incremento in concreto maturato, ma anche del diverso periodo di maturazione dell'incremento stesso.

Questi sono i punti che devono tenersi presenti nel predisporre le necessarie modifiche normative da apportare al decreto n. 643 del 1972 al fine di sanarne la denunciata illegittimità e di meglio adeguarne il contenuto al dettato costituzionale, in conformità delle osservazioni e dei rilievi avanzati dalla Corte.

A questo fine, va precisato che la Corte costituzionale ha perspicuamente sottolineato (anche con riferimento alla esemplificazione di uno stesso immobile o di due immobili dello stesso valore oggetto nel corso di un decennio di successive alienazioni ovvero di una sola alienazione al termine del predetto decennio, pur nella identità del

valore iniziale e di quello finale) come il meccanismo di liquidazione dell'imposta, per effetto della progressività delle aliquote, rispetto alla cui applicazione l'elemento temporale esercita incidenza minima (essendo considerato unicamente nel calcolo delle detrazioni percentuali annue), comporta in concreto un trattamento differenziato e palesemente contraddittorio con un onere tributario « notevolmente » più gravoso per chi aliena dopo un più lungo periodo di possesso.

Occorre, pertanto, accentuare l'incidenza dell'elemento temporale rispetto alla progressività delle aliquote al punto da perequare l'onere tributario gravante sullo stesso ammontare di incremento imponibile ed eliminare quegli aspetti di « notevole » gravosità propri del meccanismo di liquidazione censurato dalla Corte costituzionale.

In realtà, non può disconoscersi che il sistema di detrazione attuato dal citato articolo 14, anche a voler prescindere dall'incidenza del fenomeno inflazionistico, è del tutto inidoneo a costituire un valido correttivo degli effetti distorsivi determinati dalla diversa frequenza con cui operano i trasferimenti.

Infatti, anche aumentando la percentuale annua di detrazioni, o variando il criterio della sua determinazione, gli effetti distorsivi denunciati permangono praticamente inalterati, se addirittura non ne vengono accentuati. Un aumento della percentuale annua di detrazione servirebbe soltanto a sottrarre a tassazione una maggiore quota di incremento, senza assolutamente eliminare la distorsione. Qualora invece si volesse prendere in considerazione il calcolo della percentuale di detrazione annua sul valore finale anziché su quello iniziale, si darebbe pur sempre luogo ad effetti distorsivi in senso inverso: con l'aumento del periodo di « immobilizzo » del bene si avrebbe infatti una progressiva riduzione del carico fiscale sino ad arrivare ad un imponibile negativo per i trasferimenti effettuati a maggior distanza di tempo dall'acquisto.

Le considerazioni che precedono (dovendosi in questa sede apportare al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972,

n. 643, e successive modificazioni, le sole modifiche rese necessarie dalla sentenza della Corte costituzionale) hanno indotto ad apprestare una normativa che determina gli scaglioni di incremento imponibili anziché sulla sola base del rapporto tra ammontare dell'incremento e valore iniziale, anche su quella del rapporto tra l'ammontare dell'incremento ed il periodo di maturazione di questo. La determinazione degli scaglioni, sulla base anche di quest'ultimo rapporto, si traduce nella sostanziale rilevanza dell'incremento medio. Il sistema ipotizzato appare di estrema semplicità e si inserisce nella normativa esistente secondo la quale l'imposta si applica sull'incremento imponibile. Esso è costituito dalla differenza tra il valore dell'immobile alla data nella quale si verificano i presupposti di cui agli articoli 2 e 3 del decreto n. 643 del 1972 ed il valore (aumentato delle spese di acquisto, di costruzione ed incrementative riferibili al periodo considerato per la determinazione dell'incremento stesso) che l'immobile aveva alla data dell'acquisto ovvero della precedente tassazione.

Le aliquote rimangono progressivamente differenziate per scaglioni determinati con riferimento a percentuali del valore iniziale dell'immobile aumentato delle spese come sopra indicate.

La proposta innovazione intende attribuire al fattore temporale quella incidenza voluta dal giudice costituzionale attraverso uno specifico computo moltiplicatorio della percentuale del valore iniziale (preso a riferimento per la determinazione degli scaglioni di imposta da applicare) per il numero degli anni o frazione di anno superiore al semestre durante i quali è maturato l'incremento di valore imponibile. In altri termini, gli scaglioni di imposta si applicano su fasce percentuali del valore iniziale (maggiorate delle spese di acquisto, costruzione ed incrementative) moltiplicato per il numero degli anni o frazione di anni in cui l'incremento è maturato, fino a sottoporre alla tassazione progressiva un importo pari all'incremento imponibile.

Si è già rilevato che la Corte costituzionale ha sottolineato che le detrazioni, in

misura percentuale del valore iniziale, dall'incremento di valore — introdotte per attenuare « il naturale aggravio delle aliquote progressive destinato a prodursi con il decorso degli anni » — avevano altresì assunto « il dichiarato fine di correggere o ridurre gli effetti della svalutazione della moneta » (in questo senso sono illuminanti i lavori parlamentari relativi alla legge 16 dicembre 1977, n. 904, in ordine alla natura ed alla sistematica delle detrazioni in oggetto). Orbene, pur essendo da escludere l'illegittimità di una imposizione che colpisca anche i plusvalori derivanti da svalutazione monetaria, la coerenza con il criterio di accentuazione dell'influenza del fattore tempo sull'applicazione di aliquote progressive adottato dal provvedimento in rassegna — coerenza cui deve ispirarsi ogni normativa e che è stata richiamata dalla stessa Corte costituzionale — induce a prendere in considerazione, nell'ambito della discrezionalità propria del legislatore, l'esigenza di assorbire ai minimi livelli di tassazione quella stessa quota di incremento che la normativa dichiarata incostituzionale attribuiva a meri effetti inflattivi.

Alla stregua di queste considerazioni il decreto-legge in esame — soppresso l'articolo 14 — sostituisce l'articolo 15 del decreto n. 643 del 1972 e successive modificazioni. Esso stabilisce che l'imposta si applica per scaglioni di incremento imponibile che vengono determinati, non solo sulla base del rapporto tra ammontare dell'incremento e valore iniziale, ma anche su quella del rapporto tra ammontare dell'incremento e periodo di maturazione dell'incremento stesso; ed eleva la fascia del primo scaglione fino al 20 per cento (in luogo del 10 per cento) del valore iniziale.

L'adeguamento degli scaglioni di incremento imponibile al periodo di maturazione dell'incremento e l'elevazione del primo scaglione al 20 per cento concorrono sostanzialmente a ridurre i gravosi effetti distorsivi derivanti dalla diversa « frequenza » dei trasferimenti immobiliari in limiti nettamente più modesti, ragionevolmente sopportabili e costituzionalmente corretti, rispetto a quelle situazioni di godimento da

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte del contribuente dell'immobile per uso proprio e del nucleo familiare per un prolungato periodo di tempo.

Il decreto-legge in rassegna prevede infine che la nuova disciplina si applica anche ai rapporti sorti anteriormente all'entrata in vigore del provvedimento stesso ed a questa data non definiti, atteso che la pronuncia di incostituzionalità viene a spiegare la sua efficacia sulle situazioni giuridiche non esaurite e suscettibili ancora di essere diversamente regolate, salvo che il computo del tributo effettuato secondo i criteri contenuti nelle norme precedentemente in vigore risulti più favorevole per il contribuente. Per migliore comprensione va osservato che pertanto nell'ipotesi in cui i calcoli effettuati con applicazione del precedente criterio di tassazione conducano alla

previsione di un *quantum* di imposta inferiore rispetto agli stessi calcoli effettuati con l'applicazione dei nuovi criteri, il contribuente è tenuto ad assolvere il debito di imposta liquidato alla stregua delle norme introdotte con il presente decreto-legge, ma per un ammontare ridotto in misura pari alla differenza tra gli importi dei due conteggi.

La necessità ed urgenza di apprestare una nuova normativa che disciplini l'applicazione dell'imposta sugli incrementi di valore degli immobili alla luce della sentenza della Corte costituzionale impongono di adottare il provvedimento in rassegna nelle forme del decreto-legge.

Del presente decreto-legge si chiede, ora, la conversione in legge.

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 12 novembre 1979, n. 571, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, concernente l'istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili.

*Decreto-legge 12 novembre 1979, n. 571, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 309 del 13 novembre 1979.*

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di apportare ulteriori modifiche ad alcune disposizioni del citato decreto n. 643, in materia di imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, al fine di uniformarsi alla sentenza della Corte costituzionale;

Sentito il Consiglio dei ministri;

Sulla proposta del Ministro delle finanze;

DECRETA:

#### Art. 1.

L'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, è soppresso.

#### Art. 2.

L'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« L'imposta si applica per scaglioni d'incremento imponibile determinati con riferimento al valore iniziale dell'immobile, maggiorato delle spese di acquisto, incrementative e di costruzione, e con aliquote stabilite dai comuni nei limiti seguenti:

a) sulla parte di incremento fino al 20 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 3 al 5 per cento;

b) sulla parte oltre il 20 fino al 50 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 5 al 10 per cento;

c) sulla parte oltre il 50 fino al 100 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 10 al 15 per cento;

d) sulla parte oltre il 100 fino al 150 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 15 al 20 per cento;

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) sulla parte oltre il 150 fino al 200 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 20 al 25 per cento;

f) sulla parte oltre il 200 per cento del predetto valore, moltiplicata per il numero degli anni di maturazione dell'incremento, dal 25 al 30 per cento.

Per anni di maturazione dell'incremento di valore si intendono gli anni o frazione d'anno superiore al semestre, intercorrenti tra la data di acquisto o di riferimento di cui all'articolo 6 e quella di alienazione o trasmissione del bene ovvero di compimento del decennio ».

## Art. 3.

Le disposizioni dell'articolo 2 si applicano anche ai rapporti sorti prima dell'entrata in vigore del presente decreto ed a tale data non ancora definiti, salvo che non risulti più favorevole per il contribuente l'applicazione del tributo secondo i criteri contenuti nelle norme precedentemente in vigore.

## Art. 4.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 12 novembre 1979

PERTINI

COSSIGA — REVIGLIO

Visto, *il Guardasigilli*: MORLINO