(N. 112)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze
(VANONI)

NELLA SEDUTA DEL 20 OTTOBRE 1953

Modificazione al sistema di accertamento degli imponibili ai fini dell'applicazione dell'imposta di successione

ONOREVOLI SENATORI. — Il sistema attualmente in vigore per la determinazione del valore imponibile è quello previsto dagli articoli 15 e seguenti del regio decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639, il quale assume come valore tassabile il valore venale in comune commercio del bene al giorno del trasferimento. Indipendentemente dal prezzo indicato nell'atto di alienazione e del valore dichiarato dai contribuenti, gli uffici hanno l'obbligo di accertare il valore in comune commercio del bene trasferito e di applicare sul valore così determinato l'imposta relativa.

Tale sistema, pervenuto ai testi legislativi 30 dicembre 1923, n. 3269, e 30 dicembre 1923, n. 3270, relativi rispettivamente alla imposta di registro e all'imposta di successione, da leggi anteriori, vuole essere più aderente all'effettiva consistenza del fatto economico, presupposto dell'applicazione del tributo, ma non dà nella pratica risultati soddisfacenti.

Come è noto, il sistema attuale, che costituisce un punto delicato di « frizione » fra contribuenti ed uffici finanziari ha dato luogo a molte considerazioni critiche ed alla formazione di proposte svariate per eliminare ed attenuare gli inconvenienti che da esso derivano. Al riguardo l'Amministrazione, nel vasto programma di riordinamento della legislazione fiscale, da tempo intrapreso, sta conducendo studi accurati.

È peraltro evidente che il sistema acquista aspetti particolari nel caso di beni caduti in successione. Invero, mentre i trasferimenti *inter vivos* hanno sempre un carattere di « volontarietà », che lascia agli operatori economici la libertà di porre in essere o non il negozio giuridico imponibile, i trasferimenti *mortis causa*, in quanto dipendono da un evento naturale *necessario e tuttavia incerto nel tempo*, sono assolutamente superiori ed estranei alla volontà delle parti.

Ora accade spesso che fattori anormali, ma costanti agiscano sul mercato dei valori immobiliari, ed è giusto che di essi si tenga conto in sede di trasferimenti volontari, mentre nel caso di trasferimenti *mortis causa* vengono a gravare eccessivamente sulle eredità.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

Di ciò si può rendere persuaso chiunque riesamini storicamente la tormentata legislazione che ha disciplinato la soggetta materia, nello sforzo di trovare soluzioni economicamente soddisfacenti.

Ed infatti, già nel 1902 gli articoli 14 e seguenti dell'allegato *C* alla legge 23 gennaio di quell'anno, n. 25, prevedevano la istituzione di Commissioni per la compilazione di tabelle dei valori capitali dei terreni e dei fabbricati, da rivedersi periodicamente.

Tale legge affrontava il problema della determinazione del valore imponibile e quello della procedura relativa. Quanto al primo stabiliva l'accertamento automatico e generale del valore dei fondi, mediante la compilazione, affidata in ogni Provincia a Commissioni in parte elettive ed in parte di nomina governativa, di tabelle di saggi di capitalizzazione delle rendite accertate dal nuovo catasto, ragguagliato al costo medio del denaro e al prezzo medio di investimento dei capitali nel territorio compreso in ciascuna tabella: quanto al secondo problema attribuiva la competenza a decidere sui reclami delle parti e dell'Erario alle dette Commissioni provinciali in primo grado e alla Commissione censuaria centrale in grado di appello.

Tale sistema fu abbandonato in forza del disposto dell'articolo 19 della legge 23 aprile 1911, n. 509, in quanto si presentarono difficoltà per concretare tabelle provinciali ad unica cifra, nei modi voluti dalla legge, e per il fatto che in Italia non erano ancora state ultimate le operazioni del nuovo catasto.

Rimase così fermo il sistema stabilito dal testo unico 20 maggio 1897, n. 217, che poneva a base dell'imposizione il valore venale in comune commercio, sistema tuttora in vigore perchè trasfuso nella vigente legge del Registro e nell'attuale legge tributaria sulle successioni, nonchè nel regio decreto legislativo 7 agosto 1936, n. 1639.

Non migliore fortuna ebbe il sistema codificato negli articoli 1 e 7 della legge 12 giugno 1930, n. 742, anche esso abbandonato per le difficoltà incontrate nello stabilire i coefficienti di capitalizzazione per la valutazione dei terreni e dei fabbricati.

È noto il vasto piano di indagini compiuto dalla Commissione censuaria centrale per l'accertamento dell'imponibile per l'applicazione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio su beni catastali, per cui il contenuto economico dell'imponibile da accertare fu identificato in quel particolare valore venale dei beni, con riferimento alla media dei prezzi di compravendita del periodo 1° luglio 1946–31 marzo 1947, risultante da una libera contrattazione di compravendita, indipendentemente dalle particolari condizioni del compratore e del venditore, cioè in un valore normale e non già in un valore eccezionale di mercato. La Commissione censuaria centrale sottopose anche ad un attento esame critico i prezzi di compravendita, tenendo conto del parametro costituito dal reddito dei beni immobili, nello sforzo di realizzare, nell'àmbito del territorio dello Stato, la maggiore perequazione possibile e di giungere, attraverso le tabelle da essa elaborate, a un valore dei beni quanto più possibile aderente alla realtà.

Sembra opportuno che il grande lavoro compiuto dal supremo organo censuario in coordinazione con l'imponente programma di lavoro predisposto al riguardo dalla Direzione generale del catasto e dei Servizi tecnici erariali – per il cui espletamento sono state affrontate difficili questioni di principio, tutte superate con competenza e perfezione tecnica al punto da giungere, per l'applicazione dell'imposta patrimoniale, a risultati di prudente moderazione e di sostanziale perequazione con vantaggio dell'intera economia nazionale e soddisfazione dei contribuenti – non debba andare perduto, ma che piuttosto esso debba costituire la base dalla quale fare ancora un passo avanti nella risoluzione del problema della determinazione degli imponibili ai fini delle imposte sui trasferimenti, allo scopo di realizzare, anche in questo campo, economia nell'accertamento e certezza nell'obbligazione tributaria, accelerando così il vasto programma di rinnovamento già in atto, diretto a favorire lo svilupparsi del senso di fiducia dei contribuenti verso l'Amministrazione finanziaria.

Sono state già illustrate le ragioni generali per le quali si ritiene opportuno prendere in particolare considerazione la posizione dei trasferimenti *mortis causa*, nei quali – giova ripetere – a differenza di quelli che si attuano

tra vivi (dove è predominante la volontà dell'operatore economico e in quelli a titolo oneroso, spesso si accompagna l'intento speculativo) si appalesa urgente il ricorso ad un sistema di valutazione diverso dalla ricerca del valore venale in comune commercio, per evitare le sperequazioni a volte gravi che l'attuale sistema comporta. Il valore venale dei fondi rustici, specie nelle zone dove predomina la piccola proprietà coltivatrice e particolarmente in quelle di alta collina e di montagna, è generalmente alto per la richiesta che il mercato fa di essi in confronto ad una offerta quasi inesistente. Tale valore si distacca notevolmente dal valore effettivo dei fondi calcolato in base alla capitalizzazione del loro reddito, che include, peraltro, una notevole aliquota di lavoro. Quando questi terreni cadono in successione e gli aventi causa sono, secondo il sistema attualmente vigente, chiamati a corrispondere i tributi successori in relazione al valore venale, si verifica ai loro danni una sostanziale ed ingiustificata sperequazione, perchè essi corrispondono l'imposta su di un valore assolutamente non perequato al reddito che possono conseguirne.

In considerazione di ciò e in relazione anche agli esperimenti che presso altri Stati si fanno per ridurre a semplicità il sistema della determinazione degli imponibili, agli effetti delle imposte sui trasferimenti – fra cui la Francia deve secondo il progetto Pinay il valore degli immobili potrà essere determinato moltiplicando l'estimo catastale per il coefficiente di venti per i terreni e di venticinque per i fabbricati (salva la possibilità della stima quando la valutazione automatica porti ad un valore inferiore o superiore del 25 per cento rispetto a quello venale del bene) – si propone l'unito schema di legge, in cui, come si è detto, il nuovo sistema per la determinazione degli imponibili viene limitato a titolo di esperimento ai trasferimenti *mortis causa* dei fondi rustici, con esclusione dei boschi, per i quali è impossibile determinare il valore, sia pure normale di mercato, senza la stima con sopraluogo, e delle aree fabbricabili, per le quali, in mancanza di un elemento di identificazione catastale, è necessario tenere conto dell'apprezzamento che di esse fa il mercato.

Le tabelle a suo tempo elaborate per gli imponibili agli effetti dell'imposta sul patrimonio devono essere opportunamente aggiornate secondo un coefficiente unico per tutto il territorio nazionale da stabilirsi da parte dello stesso organo censuario, al fine di portarle alle attuali condizioni del mercato, diverso da quello in relazione al quale esse furono a suo tempo elaborate, con riguardo sia al mutato prezzo dei prodotti agricoli, sia delle materie prime e del livello dei salari, elementi questi che nell'attuale assetto della economia dei fondi rustici, non più influenzato da cause politiche ed economiche aventi carattere contingente, hanno importanza decisiva.

Da quanto sopra è stato detto emerge anche la portata sociale del provvedimento. Esso, infatti, renderà più rispondente a giustizia e più aderente alla realtà economica del beneficio conseguito il pagamento del tributo successorio a favore della grande massa dei discendenti dei piccoli coltivatori diretti, per l'acquisto di beni ai quali essi stessi, in vita il loro dante causa hanno dato apporto con il loro lavoro, tributo non più commisurato ad un eccezionale valore del mercato, bensì al valore del fondo ottenuto quasi con la capitalizzazione della rendita.

Il provvedimento, nella sua logica economica, si ricollega alle provvidenze già adottate in favore della piccola proprietà contadina e le completa, in vista del fatale passaggio di detta proprietà dall'una all'altra generazione al fine di assicurarne la conservazione nel tempo dopo averne curato la formazione, e ciò per le stesse ragioni politico-sociali che ispirano tutta la legislazione in materia.

Siamo sempre ed ancora nel dominio di quella finanza produttivistica, alla ricerca della «ottima imposta», un dominio in cui all'operare del fattore fiscale non può non associarsi la pensosa determinazione e misurazione dell'operare dell'effetto economico. E ciò è tanto più raccomandabile nel caso in esame, in quanto la presente legge non potrà avere se non trascurabili effetti nel gettito fiscale, compensati in larga misura, oltre che dai benefici sociali, anche dal più rapido introito dei tributi dovuti sui beni caduti in successione.

Il presente disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 28 marzo 1953, non è stato presentato alle Camere per lo scioglimento di esse.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

I fondi rustici, compresi in successioni apertesi dall'entrata in vigore della presente legge, non sono soggetti ad accertamento di valore, qualora il valore dichiarato non risulti inferiore al valore di essi fondi calcolato in base alle cartelle compilate dalla Commissione censuaria centrale per l'applicazione della imposta progressiva straordinaria sul patrimonio aggiornate secondo il coefficiente che sarà determinato ogni anno dalla Commissione censuaria centrale ed approvato con decreto del Ministro delle finanze.

Restano ferme le disposizioni degli articoli 15 e seguenti del regio decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639, per quanto riguarda la valutazione dei boschi e delle aree fabbricabili.

Art. 2.

Contro le valutazioni dei terreni, eseguite dagli Uffici del Registro con i coefficienti indicati nel precedente articolo, i contribuenti possono ricorrere alle Commissioni amministrative per questioni riflettenti la non corrispondenza dei fondi alla qualità di coltura risultante dal catasto. Le Commissioni decidono sentito il parere della Commissione censuaria provinciale competente. Gli Uffici del Registro possono, a loro volta, rettificare le risultanze catastali quando esse non corrispondono alla qualità della coltura, salvo il diritto del contribuente di ricorrere contro la rettifica alle Commissioni suddette.

Per i territori a vecchio catasto, non descritti per qualità e classe, la facoltà di ricorso e di rettifica è ammessa anche nei riguardi dell'imponibile.