

**1197 R**  
**FINANZE E GIUSTIZIA**

**RAPPORTO**

della Commissione speciale in materia tributaria  
sul messaggio 10 marzo 1964 accompagnante il disegno di nuova legge  
concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare

(del 25 novembre 1964)

*Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,*

Il messaggio n. 1197 propone una revisione generale della legge concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare del 9 febbraio 1954.

Il nuovo disegno porta importanti innovazioni, in stretta connessione con la revisione di alcuni articoli della legge tributaria, che forma oggetto del messaggio n. 1191 ed è stata discussa dalla Commissione speciale in materia tributaria nella stessa sessione.

Quanto alle aliquote dell'imposta sul maggior valore — che nella riforma del 1962 erano state differenziate a seconda che l'alienante fosse una persona fisica o invece una persona giuridica — si è tornati all'antico.

Tutti i soggetti d'imposta sono sottoposti allo stesso tasso, ritenuto però che il plus-valore immobiliare realizzato da persone esercitanti professionalmente il commercio di immobili o da aziende aventi l'obbligo di tenere una contabilità vien parzialmente tassato anche con l'imposta ordinaria sul reddito (prima della riforma del 1962 la doppia imposizione era integrale almeno per quel che attiene alle persone giuridiche ed ai commercianti d'immobili).

Nel corso delle discussioni commissionali e degli scambi d'opinione con gli on. rappresentanti del Consiglio di Stato si è tuttavia asseverato il principio per cui l'imposizione ordinaria del reddito dovrà concernere solo l'utile immobiliare dimostrato attraverso la contrattazione (o eventualmente in seguito a una procedura giudiziaria che ha accertato il prezzo dissimulato) e non invece l'utile presunto giusta l'art. 7 cpv. 2 LIMV.

La progressione delle aliquote, poi, è stata sostanzialmente modificata (sull'esempio di leggi di altri Cantoni) differenziando le stesse non solo in ragione della durata della proprietà, ma anche secondo l'ammontare dell'ente imponibile.

La legge, in genere, è stata migliorata dal profilo formale e procedurale; parecchi concetti già contenuti (imponibilità, esenzioni, ecc.) nel testo abrogato sono stati chiariti, specificati ed estesi.

La « ratio legis » e le direttive d'applicazione delle nuove norme sono state ampiamente illustrate nel messaggio del Consiglio di Stato ed approvate dalla Commissione speciale.

La scrivente Commissione a commento delle poche modifiche apportate rispetto al testo primitivo del Consiglio di Stato o di altre considerazioni espresse in sede di discussione dei singoli articoli deve osservare quanto segue :

*Ad art. 2 :*

Alla lettera b) del primo capoverso la dicitura « supera il prezzo pattuito per l'acquisto » è sostituita con l'altra : « supera il valore determinato nella precedente contrattazione ». Questa modificazione è stata introdotta per togliere ogni dubbio

interpretativo e per sancire in modo chiaro che nel caso di alienazione dopo meno di 5 anni il valore base è o quello pattuito contrattualmente oppure quello che è stato accertato dall'Ufficio dei registri in virtù dell'art. 7 cpv. 2 LIMV.

Alla lettera a) del secondo capoverso la Commissione ha tolto la prescrizione per cui si riteneva presunta l'alienazione di azioni o di quote sociali in caso di modificazione della maggioranza degli amministratori di una società. Questa presunzione è sembrata eccessiva e proceduralmente pericolosa soprattutto in considerazione di quei casi — assai frequenti — ove l'amministrazione è composta per intero (o quasi) di fiduciari in possesso di una sola azione (minimo richiesto dalla legge).

In siffatti casi la sostituzione delle persone che amministrano la società anonima a titolo fiduciario si verifica correntemente, per motivi di diversa natura e non necessariamente perchè siano cambiati i rapporti di proprietà quanto alla maggioranza delle azioni.

Se valesse la presunzione, l'azionista che detiene il pacchetto maggioritario e che ne rimane proprietario anche dopo la sostituzione degli amministratori fiduciari (potrebbe darsi che egli non faccia nemmeno parte dell'amministrazione) sarebbe costretto a dar lar prova del possesso precedente ed attuale delle azioni, il che viola evidentemente il principio per cui per diritto federale è data l'anonimia delle azioni al portatore.

Alla lettera c) del secondo capoverso è seguita una nutrita discussione quanto al principio dell'imposizione delle permuta. Benchè controverso, il principio è stato mantenuto; tuttavia è stata introdotta un'attenuazione dei rigori connessivi come illustreremo «infra» a commento dell'art. 3.

Alla lettera d) del secondo capoverso è stata aggiunta una precisazione nel senso che sono imponibili la costituzione e l'alienazione dei diritti di superficie, limitatamente a quelli che abbiano i caratteri del diritto per sè stante e permanente e i cui effetti siano economicamente parificabili a una alienazione della proprietà del terreno.

Questa precisazione è apparsa necessaria, poichè la costituzione di diritti di superficie si opera non necessariamente ai fini della costruzione di un immobile che toglie ogni valore economico al sedime, ma anche solo per il passaggio di una condotta, per la posa di tralicci o per l'esecuzione di costruzioni sotterranee ecc. ecc. In siffatti casi ove la costituzione del diritto di superficie non rappresenta una privazione totale dei riflessi economici della proprietà, ma corrisponde a una restrizione parziale della proprietà stessa (come si verifica a dipendenza delle normali servitù) l'imposizione di una tassa di maggior valore apparirebbe evidentemente iniqua (e porrebbe d'altronde non poche difficoltà di calcolo).

Lo stesso dicasi per i diritti di superficie che non hanno i requisiti del diritto per sè stante e permanente (trasmissibilità e durata di almeno 30 anni giusta l'art. 7 del Regolamento federale per il registro fondiario).

Il modo secondo cui verrà imposta la costituzione o l'alienazione di un diritto di superficie sarà determinato dalla prassi. Nel caso di costituzione dovrà essere valutata la possibilità di capitalizzare il canone oppure di accertare altrimenti il valore economico della alienazione di fatto. A tal proposito la pratica e la giurisprudenza di altri Cantoni potranno essere indicative.

In caso di alienazione di un diritto di superficie il calcolo sarà ancora più complicato, poichè, di regola, verrà alienata una costruzione alla quale è connessa non già la proprietà del terreno ma il diritto di disporre del terreno stesso per gli anni di validità del diritto di superficie.

Inoltre nel caso di costituzione o di alienazione si dovrà evidentemente far capo anche alle clausole di rescissione del diritto di superficie.

Alla lettera f) del secondo capoverso la dicitura « qualsiasi negozio giuridico che, direttamente od indirettamente, abbia per effetto di trasferire la proprietà di un fondo o di una sua parte » è stata sostituita con l'altra : « qualsiasi negozio giuridico i cui effetti, riguardo al potere di disporre del fondo, sono parificabili, economicamente, a quelli di una alienazione ». Si tratta qui di una clausola generale idonea a ovviare ad eventuali lacune che potessero essere incorse nell'elencazione esemplificativa come alle lettere da a) a e). Con il testo proposto dalla Commissione — che è più ampio rispetto a quello del Consiglio di Stato — saranno colpiti anche quei negozi giuridici (costituzione di servitù, ad esempio, all'infuori della superficie prevista espressamente) che rappresentano dal profilo economico una alienazione della proprietà.

*Ad art. 3 :*

Alla lettera b) del primo capoverso sono state sottratte all'imposizione non soltanto le alienazioni aventi per scopo i raggruppamenti agricoli, ma anche quelle che perseguono una rettificazione dei confini, ciò con riguardo alle permutate o cessioni di poco conto volte a migliorare l'assetto dei terreni « tout court » poco importa se agricoli o edilizi.

E' stata introdotta una nuova prescrizione alla lettera g) secondo cui sono liberate dalla tassa di maggior valore anche le alienazioni da parte di persona assistita giusta la legge sulla pubblica assistenza nella misura in cui il ricavo è incassato dallo Stato.

E' stato infine introdotto un terzo capoverso riguardante le permutate. Nello stesso si sancisce che l'imposta sul maggior valore è dovuta solo in ragione del 50 % nel caso in cui la permutata vien fatta allo scopo di ottenere una migliore e più razionale utilizzazione del suolo, sia per ragioni agricole, sia dal profilo edilizio. Con ciò si afferma il principio per cui tassabili al 100 % sono soltanto le permutate in cui la cessione di un terreno vien data o richiesta in pagamento (in luogo del denaro o altro) per l'acquisto o la vendita di un altro terreno, a prescindere da una connessione tra i terreni permutati (o tra i rispettivi terreni permutati e altre proprietà vicine di spettanza delle parti interessate alla permutata) che si concreta in una migliore e più razionale sistemazione e utilizzazione del suolo.

Non è stato detto espressamente nella legge ma è stato asseverato in via di interpretazione autentica che in ogni caso sono esenti da qualsiasi imposta sul maggior valore le permutate giusta l'art. 76 e segg. della legge cantonale sul raggruppamento dei terreni, a prescindere dal fatto che i terreni in questione siano agricoli o edilizi.

Tale esenzione si giustifica, poichè una siffatta permutata può venire imposta anche contro la volontà di una o più parti interessate.

*Ad art. 4 :*

E' stato aggiunto un capoverso nuovo (quale capoverso secondo in sostituzione di quello proposto dal Consiglio di Stato che è stato riportato quale terzo capoverso e così via) in cui si è sancito un nuovo principio di ripartizione della tassa di maggior valore, corrispondente ad equità in considerazione della prassi invalsa per cui gli Uffici dei registri determinano spesso volte un prezzo (ai fini della tassa di maggior valore e delle sportule di registro) superiore a quello effettivo pattuito dalle parti. Ciò accade soprattutto in quei casi in cui il venditore per motivi di amicizia o di riconoscenza o perchè poco cognito dei valori immobiliari della zona (caso di proprietari lontani dal loro paese) o perchè costretto dal bisogno, vende un terreno per un prezzo inferiore a quello di mercato. In tali casi si assume il principio che non già il venditore ma il compratore ha fatto un af-

fare; pertanto nei limiti in cui è stato avvantaggiato dall'insipienza, dalla generosità o dallo stato di necessità del venditore ovvero per quel che attiene alla differenza che corre tra il prezzo effettivamente pattuito e il valore reale accertato dall'Ufficio dei registri la tassa di maggior valore sarà dovuta non dal venditore ma dal compratore.

In quei casi, poi, in cui le parti hanno voluto indicare al notaio un prezzo simulato, con l'introduzione della nuova norma, il rischio della maggiore imposizione sarà assunto dal compratore, per cui questi avrà interesse a far indicare un prezzo perfettamente corrispondente alla stipulazione effettiva. La prescrizione suddetta è stata inserita con una norma del seguente tenore:

« L'imposta corrispondente alla differenza tra il prezzo indicato dalle parti e il valore di alienazione stabilito in conformità dell'art. 7 cpv. 2 è invece dovuta dall'acquirente ».

Si è inoltre stabilito che, nell'ipotesi della ripartizione dell'imposta di maggior valore tra alienante e acquirente, in ogni caso sarà applicabile alle singole tassazioni l'aliquota vigente per l'imponibile complessivo.

Rimane inoltre fermo il principio per cui la prescrizione legale anzidetta (degradabile per convenzione espressa) ha valore solo nei rapporti interni tra le parti: verso lo Stato sia l'alienante, sia l'acquirente sono sempre responsabili solidalmente per l'intera imposta, poco importando da chi la stessa sia in principio dovuta.

#### *Ad art. 6:*

E' sorta in Commissione una nutrita discussione quanto all'applicazione del primo capoverso che dice: « Come date di acquisto e di alienazione dei fondi valgono quelle dell'iscrizione del registro fondiario ».

Tale principio è senz'altro giustificato, senonchè in taluni casi eccezionali porta a delle conseguenze inique. Si danno infatti casi in cui l'iscrizione a Registro fondiario vien ritardata per colpa di una sola delle parti contraenti o a dipendenza di altri inconvenienti di cui le parti non sono responsabili (espropriazioni in corso che non hanno ancora dato luogo a mutazioni a RF, ritardi di pubblici uffici ecc.). In siffatte ipotesi dal giorno della stipulazione del contratto al giorno dell'iscrizione potrebbe trascorrere un sufficiente periodo di tempo da far modificare in modo rilevante i prezzi di mercato dei terreni in una determinata zona. Se l'Ufficio dei registri conformemente all'art. 7 cpv. 2 dovesse determinare il valore vigente al momento dell'iscrizione, potrebbe tornare a scapito dell'acquirente un pregiudizio non indifferente, inquantochè sarebbe tenuto, giusta l'art. 4 cpv. 2 suindicato, a pagare il plus-valore presunto.

La Commissione ha deciso di non introdurre nessuna espressa eccezione al principio sancito dall'art. 1 cpv. 1. Tuttavia eccezioni al principio suaccennato dovranno esser fatte in casi giustificati e meglio: in ogni caso quale data di alienazione del fondo dovrà valere quella in cui una parte ha proposto azione giudiziaria qualora l'esecuzione del contratto abbia dato luogo ad una vertenza e di conseguenza l'iscrizione sia avvenuta soltanto in seguito a sentenza giudiziaria.

Inoltre dovranno essere fatte eccezioni in quei casi in cui l'acquirente potrà in modo inoppugnabile giustificare che il ritardo dell'iscrizione, rispetto alla data di stipulazione del contratto, è dovuto a fatti estranei alla volontà delle parti.

In ogni caso, evidentemente, se si dovesse (ammettendosi le eccezioni suaccennate) riportare il momento della alienazione a una data anteriore rispetto a quella dell'iscrizione, la prima data farà sì stato ai fini dell'accertamento del valore del fondo giusta l'art. 7 cpv. 2, ma dovrà pure essere determinante ai fini del calcolo dell'imposta sul maggior valore come all'art. 15 della legge.

*Ad art. 12 :*

Il Consiglio di Stato ha inserito una nuova norma (in seguito a discussione in Commissione) volta a impedire possibili elusioni della legge (acquisti successivi tra le medesime persone).

*Ad art. 18 :*

Si è previsto in un quarto capoverso che le comunicazioni relative ai trapassi imponibili di azioni o di quote sociali possono essere anche fatte dalla società interessata senza che siano indicati i nomi dell'alienante e dell'acquirente.

Ciò al fine di garantire il principio dell'anonimia delle azioni al portatore.

*Ad art. 19 :*

Per motivi di praticità si è reintrodotta (rispetto al testo contenuto nel messaggio del Consiglio di Stato) la facoltà di reclamo (contro la tassazione) direttamente all'Ufficio dei registri.

La prassi delle osservazioni da insinuare nei confronti della comunicazione preliminare degli Uffici dei registri si era infatti rivelata provvida, poichè permetteva il rapido disbrigo di controversie facilmente risolubili (errori di calcolo, dimenticanze ecc.).

*Ad art. 21 :*

E' stata introdotta la facoltà della « reformatio in peius » conformemente ai moderni principi in materia (possibilità di difesa da parte dello Stato).

*Ad art. 22 e 23 :*

E' stato introdotto espressamente (con norme di dettaglio quanto ai motivi e alla procedura) il rimedio giuridico della revisione che già era ammesso dalla giurisprudenza per interpretazione analogica facendo capo alla rimanente legislazione fiscale e ai principi generali del diritto patrio.

L'enunciazione precisa degli estremi della revisione appare molto opportuna dal profilo della sicurezza giuridica, poichè i dettami giurisprudenziali non sempre sono soddisfacenti.

---

Per le considerazioni che precedono vi proponiamo di aderire alle conclusioni del Consiglio di Stato, di accettare le modifiche e le aggiunte apportate e di adottare il testo legislativo secondo la formulazione seguente.

*Per la Commissione speciale  
in materia tributaria :*

Barchi, relatore  
Antognini, con riserva — Celio —  
Danzi, con riserva — Generali —  
Giovannini, con riserva sul nuovo articolo 26 — Guglielmetti, con riserva sul nuovo articolo 26 — Patocchi —  
Perucchi, con riserva — Rossi-Bertoni, con riserva — Ruggia, con riserva —  
Tognini — Vanina — Wyler

Disegno di

**LEGGE**  
**concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare**

(del . . . . .)

Il Gran Consiglio  
 della Repubblica e Cantone del Ticino  
 visto il messaggio 10 marzo 1964 n. 1197 del Consiglio di Stato,

*decreta:*

Art. 1.

Lo Stato preleva un'imposta sul maggior valore immobiliare **Scopo della legge**  
 che colpisce l'incremento di valore o il guadagno realizzato nelle  
 alienazioni di fondi nei casi previsti dalla presente legge.

Art. 2.

<sup>1</sup> Soggiacciono all'imposizione:

- a) le alienazioni di fondi di cui l'alienante è proprietario da oltre cinque anni, se il valore dell'alienazione supera il valore ufficiale di stima aumentato del 5 %;
- b) le alienazioni di fondi di cui l'alienante è proprietario da non più di cinque anni, se il valore dell'alienazione supera il valore determinato nella precedente contrattazione aumentato del 5%.

**Casi  
 d'imposizione**

<sup>2</sup> Sono considerati alienazioni di fondi, secondo la presente legge:

- a) l'alienazione di azioni o di quote sociali di società immobiliare, o di altra società nel patrimonio della quale hanno un valore preponderante i fondi o le partecipazioni a società immobiliari;
- b) gli apporti ad una società;
- c) le permutate;
- d) la costituzione e l'alienazione di diritti di superficie che abbiano i caratteri del diritto per se stante e permanente e i cui effetti siano economicamente parificabili a un'alienazione della proprietà;
- e) l'alienazione di diritti di compera;
- f) qualsiasi negozio giuridico i cui effetti, riguardo al potere di disporre del fondo, sono parificabili, economicamente, a quelli di un'alienazione.

Art. 3.

<sup>1</sup> Non soggiacciono all'imposizione:

**Esenzioni**

- a) i trasferimenti di proprietà fondiaria per causa di successione,