

## MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,  
circa la modificazione di alcuni articoli della legge 9 febbraio 1954  
concernente il maggior valore immobiliare

(del 10 agosto 1962)

*Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,*

Il Consiglio di Stato ha trasmesso in data 26 gennaio 1962 a codesto Gran Consiglio il messaggio n. 1033 concernente alcune modifiche della legge sul maggior valore immobiliare. Riteniamo opportuno in questa occasione di proporvi alcuni ritocchi a questa legge, ritocchi che, come esporremo, sono richiesti dall'applicazione pratica della medesima.

### 1. RAGGRUPPAMENTI AGRICOLI

I medesimi sono per legge esentati dall'imposta sul maggior valore (L. M. V. art. 4 b).

Per prassi costante anche le *permutate*, che hanno per effetto un raggruppamento agricolo, obbligatorie o volontarie, come pure le *rettifiche di confine* sono state esentate dall'imposta. Così decidendo alla legge non è stata data un'interpretazione estensiva; le autorità competenti sono invece risalite, secondo i criteri generali in materia di interpretazione, dal caso singolo previsto dalla legge, e cioè dal raggruppamento, alla norma generale di cui il caso singolo è una espressione e hanno applicato quindi la norma così trovata ai casi concreti che cadono sotto la norma medesima.

Che la permuta obbligatoria, che presenti i caratteri di un raggruppamento agricolo, debba essere esentata dall'imposta maggior valore è ovvio: le modificazioni di proprietà raggiunte attraverso questo procedimento sono per legge di utilità pubblica (Legge raggruppamento e permutate, art. 76, cpv. 5); gli scopi generali che si prefigge la permuta obbligatoria sono analoghi a quelli che persegue il raggruppamento (cfr. art. 1 legge cit. e art. 76 cpv. 1). Ma il semplice fatto dello scambio di beni attraverso la permuta obbligatoria non è ancora sufficiente per la concessione dell'esenzione: è in più necessario che la permuta abbia per conseguenza un *raggruppamento agricolo*. Infatti è questo l'estremo che giustifica l'art. 4 b LMV è la condizione per l'esenzione dall'imposta in caso di raggruppamento. La permuta deve, in altre parole, costituire un raggruppamento agricolo tra due persone. Sono quindi escluse dall'esenzione le permutate di terreni edilizi, conclusione che è del resto ovvia. Ma poichè la legge sul raggruppamento e sulla permuta non esige che quest'ultima avvenga necessariamente con la procedura coatta degli art. 76-88, ma ammette (art. 89) anche la permuta stipulata « nelle vie bonali », il medesimo principio concernente l'esenzione dall'imposta sul maggior valore è stato applicato anche alle permutate di tal genere, volontarie. Non sarebbe del resto ammissibile, per concedere l'esenzione, obbligare le parti a iniziare la procedura obbligatoria e a concludere la stessa con una transazione, che è parificata a sentenza: un tale modo di procedere sarebbe in contrasto anche con il principio dell'economia processuale. L'esenzione può, lo ripetiamo, esser concessa soltanto a condizione che l'operazione abbia per conseguenza un raggruppamento che sia anche di carattere agricolo, in caso contrario verrebbe a mancare la *ratio legis* per l'esenzione. I principi dell'esenzione vennero

fissati con la circolare n. 5 del 1961 del Dipartimento giustizia; ne è stato fatto cenno anche nella discussione del rendiconto di quel Dipartimento nella seduta 5 giugno 1961 del Gran Consiglio, nella quale vari oratori hanno approvato quelle direttive. Qui vogliamo soltanto proporvi di tradurre questi principi in legge. (Cfr. la proposta aggiunta all'art. 4 b L.M.V.).

L'esenzione va estesa alle rettifiche di confine: queste ultime sono costituite da uno scambio di piccole superfici e sono già per legge di pubblica utilità (legge raggr. e permuta, art. 92, cpv. 2). Si giustifica quindi l'esenzione anche se i terreni sono di natura edilizia. La relativa disposizione deve essere inserita al cpv. b) dell'art. 4 LMV.

Deve ancora essere esaminato il problema della tassazione in caso di rivendita dei beni raggruppati o permutati — se la permuta era avvenuta ai fini di un raggruppamento agricolo. In caso di rivendita dei beni raggruppati ottenuti in permuta — quando la permuta ha per conseguenza un raggruppamento agricolo — si pone il problema a sapere in qual modo debba essere calcolata la durata della proprietà, che è l'elemento determinante ai fini dell'applicazione del tasso: a partire dalla data nella quale il venditore aveva ricevuto i beni in permuta, o nella quale gli stessi erano stati raggruppati oppure se si debba invece risalire più indietro, alla data cioè del precedente acquisto. La soluzione non può essere evidentemente che questa ultima. Infatti per un principio generale, se il trasferimento stesso della proprietà è esentato dalla imposta sul maggior valore, esso dev'esser ritenuto inesistente a tutti i fini di imposizione: non entrerà quindi in considerazione per quel che concerne la data, in caso di una successiva rivendita. Inoltre è da tener presente che non si possono far ricadere sul proprietario che rivende il bene le conseguenze di un procedimento, e cioè di un trasferimento di proprietà che gli era stato imposto. Tale conclusione è giustificata anche dal fatto che, come accennato, nel raggruppamento e nelle permuta obbligatorie il titolo di acquisto non è di natura privata ma invece pubblicistica. Si giustifica quindi risalire per il computo della durata della proprietà alla data dell'acquisto che ha preceduto la permuta obbligatoria o il raggruppamento. In altre parole, in questi casi si considera che la durata della proprietà dell'alienante non sia stata interrotta da uno di questi titoli di acquisto. Naturalmente la precedente permuta, come esposto, dev'essere presentata gli estremi di cui all'art. 4 b LMV (raggruppamento agricolo).

Per le ragioni esposte sopra, il principio deve far stato anche quando materialmente è data una permuta con i caratteri di un raggruppamento agricolo, anche se l'operazione è raggiunta bonalmente.

La relativa disposizione dev'essere inserita all'art. 2 § della legge, che contiene già per altri casi un'analoga disposizione.

## 2. ALIENAZIONI STIPULATE TRA ENTI DI DIRITTO PUBBLICO

Per prassi costante le alienazioni fatte da enti di diritto pubblico non sono soggette all'imposta sul maggior valore, purchè il bene alienato sia già esentato dall'imposta cantonale giusta l'articolo 16 della Legge tributaria. Tale disposto ha infatti un significato più generale che non quello di prevedere soltanto l'esenzione di quegli enti dai tributi ricorrenti annualmente; esso contiene infatti delle norme di esenzione stabilite per lo più in conformità a principi generali di diritto fiscale e deve quindi essere applicato anche in materia di imposta sul maggior valore. Non sempre però l'alienazione di un immobile da parte di un ente di diritto pubblico costituisce una fattispecie esente giusta le disposizioni della legge tributaria; recentemente per esempio è stata stipulata la vendita al Cantone di un terreno che aveva fatto parte dei beni patrimoniali di un Comune (cfr. Rendiconto del Dipartimento giustizia

1961, pag. 97). Il Dipartimento giustizia ha dovuto pure occuparsi di un caso di alienazione ad un Comune di un bene consortile non esentato: nonostante che il Comune acquirente avesse destinato il terreno ad uno scopo di pubblica utilità (parco comunale) il Dipartimento non ha potuto ammettere lo esonero dalla imposta sul maggior valore.

Quando l'alienazione avviene fra lo Stato ed un Comune, essendo creditori dell'imposta le parti contraenti (L.M.V. art. 14, cpv. 1), questi enti potrebbero volontariamente rinunciare alla percezione dell'imposta; non così invece quando i contraenti sono costituiti da altri enti di diritto pubblico. Riteniamo che l'esenzione dall'imposta sul maggior valore debba essere ammessa sempre quando l'ente acquirente destini il bene ad uno scopo di utilità pubblica, senza riguardo al fatto se il bene medesimo sia stato fiscalmente imposto presso l'alienante. La legge deve incoraggiare gli acquisti che i Comuni, i Patriziati e gli altri enti facciano per diventare proprietari di beni immobili: da una parte si facilita così la costituzione di una riserva per gli ulteriori bisogni di quegli enti e d'altra parte si sottrae un bene alla speculazione fondiaria.

E' evidente che il medesimo principio non possa essere ammesso quando un privato alieni allo Stato un bene che servirà poi ai fini di utilità pubblica. Per il privato è infatti indifferente se egli incassi il prezzo in seguito ad una vendita convenuta con un altro privato oppure con un ente di diritto pubblico: è il fatto della contrattazione stessa che costituisce la base per il suo assoggettamento all'imposta sul maggior valore. Il medesimo ragionamento vale quando l'immobile viene espropriato: è l'indennità di espropriazione che sostituisce l'elemento prezzo. Del resto anche il Tribunale federale ha confermato la possibilità di una tale imposizione.

La disposizione dev'essere inserita come capoverso f) dell'art. 4 L.M.V..

### 3. ALIENAZIONI E PUBBLICA ASSISTENZA

L'art. 40 cpv 1 e 2 della Legge sulla pubblica assistenza dispone:

« Chi ha beneficiato dell'assistenza pubblica deve rimborsare allo Stato non appena gli è consentito, in tutto o in parte, il soccorso ricevuto. Del pari sono tenute al rimborso le persone che hanno obblighi di assistenza verso l'indigente soccorso ».

Una disposizione esecutiva è contenuta nell'art. 94 cpv. 2 del Regolamento della legge predetta: l'articolo prevede che in caso di realizzazione dello immobile gravato dall'ipoteca legale di garanzia, è esercitata « la rivalsa sino a concorrenza delle prestazioni accordate ... ». Quindi, in virtù di queste disposizioni accade che l'Autorità competente incameri totalmente o parzialmente il ricavo derivato dalla vendita dell'immobile di un assistito o di un suo parente, che è tenuto ad obblighi assistenziali.

In questi casi il Dipartimento giustizia, per prassi costante, abbandona totalmente, rispettivamente parzialmente, l'imposta sul maggior valore. Tale prassi è dettata dalla seguente considerazione: secondo la legge, l'imposta sul maggior valore è a carico del venditore, con responsabilità solidale del compratore per il pagamento (art. 10 LMV). Può sorgere il problema a sapere se il compratore sia un coobbligato *solidale* (art. 143 CO), oppure se la sua obbligazione sia solo *sussidiaria* nel qual caso essa non esiste di per se stessa ma soltanto ove l'imposta non possa essere incassata dal venditore (cfr. Von Tuhr-Overbrech, O.R., vol. II pag. 744).

E' ora evidente che si tratta qui di un obbligo sussidiario e non di un obbligo solidale in senso proprio. Questo risulta dal testo stesso della legge: « L'imposta è dovuta dal *venditore* ... ». Che l'imposta gravi solo sul vendi-

tore è logico, poichè è un determinato maggior valore realizzato dall'*alienante* che la legge vuol colpire. Solo ove questi non paghi, o l'incasso risulti dubbio, lo Stato può rivolgersi al compratore; ciò è stabilito esplicitamente dall'art. 12 del Regolamento.

La disposizione dell'art. 12 del Regolamento non può invece essere applicata quando il venditore non può pagare l'imposta sul maggior valore perchè è la pubblica Assistenza che incassa totalmente o parzialmente il ricavo della vendita. Dal momento che l'acquirente non è un vero obbligato solidale, così come definito dall'art. 143 C.O., ma un fidejussore (il cui obbligo è di natura pubblica e particolare), non è possibile tenerlo responsabile per il pagamento di un'imposta che ad opera dello Stato non poteva essere incassata presso il debitore principale.

La relativa disposizione di esenzione deve essere inserita nell'art. 4 L.M.V.

#### 4. MIGLIORIE

La legge esentua dall'imposta sul maggior valore il ricavo conseguito dal venditore in quanto esso sia dovuto a miglorie che egli stesso ha apportato al bene venduto. Il principio è tuttavia espresso dalla legge soltanto per il caso in cui all'art. 1 a, e cioè quando si tratti di proprietà durata *più* di 5 anni (cfr. art. 8). Trattasi evidentemente di una lacuna nella legge e quindi sin dal 1943 la prassi ha esteso la norma anche alla vendita quando l'alienante sia stato proprietario del bene da *meno* di 5 anni (L.M.V. art. 1 b). Riteniamo che questa prassi debba essere codificata mediante una aggiunta all'art. 8 della legge.

#### 5. DETERMINAZIONE SEMPLIFICATA

Secondo la legge la tassazione da parte dell'Ufficio dei registri si compie normalmente in due fasi:

- In un primo tempo l'Ufficiale trasmette agli interessati una comunicazione preliminare, diffidandoli a far valere, come dispone la legge, all'art. 12, cpv. 2, le loro eventuali osservazioni. Secondo il Regolamento (art. 5) il termine per far valere le medesime è di 15 giorni. Scopo di questa diffida è quello di far conoscere all'Ufficiale tutti gli elementi necessari per la determinazione definitiva dell'imposta.
- Dopo di che l'Ufficiale procede alla determinazione. A questo scopo egli invia alle parti un nuovo atto (decisione). Contro quest'ultima è dato ricorso al Dipartimento di giustizia entro il termine di 15 giorni.

Spesso le parti contraenti non presentano nessuna opposizione contro la comunicazione preliminare. Per evitare che anche in tale caso l'Ufficiale debba emanare un nuovo atto di tassazione, nonostante che questo sia del tutto inutile, il Consiglio di Stato ha proceduto ad una modificazione del Regolamento (B.U. 1961/63). La comunicazione preliminare deve contenere una comminatoria del seguente tenore:

« ... In caso di mancata contestazione entro il termine assegnato la comunicazione costituirà determinazione definitiva dell'imposta (decisione) e la stessa non potrà più essere impugnata mediante ricorso al Dipartimento di giustizia. In tal caso l'imposta sarà prelevata nell'importo indicato dalla comunicazione ».

Questa ovvia modificazione del Regolamento pone però qualche perplessità in relazione alla procedura esecutiva.

Come noto, in sede di rigetto di opposizione al giudice deve esser prodotto il giudizio cresciuto in giudicato che costituisce il titolo di credito (art. 81 L.E.F.).

Il debitore potrà però eventualmente sollevare l'eccezione che il titolo di rigetto non è quello previsto dalla legge poichè questa prevederebbe in ogni caso che la determinazione definitiva avvenga mediante un nuovo atto, da intimare *dopo* la comunicazione preliminare. In altre parole il regolamento innoverebbe in un campo di competenza legislativa.

A nostro giudizio questa tesi può essere sostenuta soltanto da un aspetto meramente formale e di interpretazione grammaticale. Infatti, secondo l'art. 12 *cpv.* 2 *LMV* «l'Ufficiale procede alla determinazione dell'imposta *dopo* aver avvertito gli interessati con comunicazione preliminare dell'obbligo dell'imposta e dopo averli diffidati a far valere le loro eventuali eccezioni».

Mancando una "determinazione" di questo genere, non si avrebbe quindi, secondo la predetta eccezione, un valido titolo di rigetto. A questo dubbio è però da osservare che, secondo criteri di logica, la legge vuole che l'imposizione sia comunicata dall'ufficiale dei registri agli interessati affinché questi possano far valere le proprie eccezioni entro un dato termine. E' questo il fatto rilevante ed il diritto che la legge garantisce ai contraenti e che il regolamento non può toccare.

Ora la modifica del regolamento ha conservato tale principio: la comunicazione contiene, come esposto, l'avvertimento esplicito che in caso di mancata opposizione la comunicazione medesima vale quale decisione definitiva. Per questo motivo il Consiglio di Stato ha ritenuto di procedere alla semplificazione suddetta.

La questione dev'esser considerata anche in relazione al procedimento esecutivo fuori Cantone, quando cioè l'imposta sul maggior valore è dovuta da persona domiciliata oltre Gottardo. E' applicabile allora il concordato intercantonale del 18 febbraio 1911: il creditore che domanda il rigetto deve provare al giudice che la decisione è cresciuta in giudicato e che il debitore ha avuto la possibilità di far valere le proprie ragioni. Ma anche quest'ultimo estremo resta salvaguardato dalla modifica che il Consiglio di Stato ha apportato al regolamento. Si tratta poi sempre delle «modalità di applicazione» che secondo l'art. 20 della *L.M.V.* sono di competenza dell'Esecutivo.

Tuttavia, allo scopo di evitare qualsiasi possibile eccezione in sede di procedura di rigetto, riteniamo necessario introdurre la modifica nel testo stesso della legge: in tal modo resta eliminato ogni dubbio.

#### 6. MARGINALE DELL'ART. 17

La marginale è errata: anzichè di «Procedimenti a carico di notai» devesi leggere: «Obblighi dei notai».

Proponiamo quindi la correzione.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

*Cioccarei*

Il Cons. Segretario di Stato:

*Lafranchi*

**LEGGE**

**che modifica alcuni articoli della legge 9 febbraio 1954  
concernente l'imposta sul maggior valore immobiliare**

(del . . . . .)

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 10 agosto 1962 n. 1076 del Consiglio di Stato,

*decreta :*

*Art. 1.* — All'art. 4 della legge sono fatte le aggiunte seguenti :

- « b) le alienazioni aventi per scopo raggruppamenti agricoli, le permutate a scopo di raggruppamento agricolo e le rettifiche di confine ;
- e) i trapassi di immobili tra enti di diritto pubblico quando i beni siano destinati ad uno scopo di pubblica utilità ;
- f) le alienazioni di immobili da parte di persone assistite giusta la legge sulla pubblica assistenza, nella misura nella quale il ricavo sia stato incassato dallo Stato ».

*Art. 2.* — Al paragrafo dell'art. 2 è aggiunto il capoverso seguente :

« Il medesimo principio fa stato quando l'immobile è pervenuto all'alienante in seguito a un raggruppamento agricolo o a una permuta esentuate giusta l'art. 4 b) di questa legge ».

*Art. 3.* — All'art. 8 della legge è aggiunto il capoverso 4. seguente :

« Se l'alienante è proprietario dell'immobile da meno di cinque anni, al prezzo di acquisto verrà aggiunto il costo effettivo e comprovato delle migliorie che egli ha apportato al bene venduto ».

*Art. 4.* — Nell'art. 12 è inserito un capoverso terzo del seguente tenore :

« Se non sono state presentate eccezioni, la comunicazione preliminare costituisce la determinazione definitiva di cui al capoverso precedente ».

*Art. 5.* — La marginale dell'art. 17 è corretta come segue :

« Obblighi del notaio ».

*Art. 6.* — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.