

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **16/1965** (ECLI:IT:COST:1965:16)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BRANCA**

Udienza Pubblica del **03/02/1965**; Decisione del **18/03/1965**

Deposito del **31/03/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2311 2312 2313**

Atti decisi:

N. 16

SENTENZA 18 MARZO 1965

Deposito in cancelleria: 31 marzo 1965.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 85 del 3 aprile 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. BRANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652,

modificati dalla legge 8 aprile 1948, n. 514, degli artt. 1 e 2 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, e del D. M. 19 febbraio 1962, promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 1964 dalla Commissione distrettuale delle imposte di Napoli su ricorso di Spano' Maria contro l'Ufficio distrettuale delle imposte di Napoli, iscritta al n. 79 del Registro ordinanze 1964 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 144 del 13 giugno 1964.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 3 febbraio 1965 la relazione del Giudice Giuseppe Branca;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso d'un procedimento aperto dalla signora Maria Spano' contro l'Ufficio distrettuale delle imposte di Napoli la Commissione distrettuale delle imposte di Napoli ha emesso il 4 marzo 1964 ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale. Con questa ordinanza, che è stata ritualmente pubblicata e notificata, si è promossa questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 febbraio 1960, n. 131 (e correlativamente del D. M. 19 febbraio 1962 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n. 104 del 20 aprile 1962), in riferimento agli artt. 23 e 76 della Costituzione, dell'art. 2 della stessa legge in riferimento agli artt. 24, primo comma, 53 e 76 della Costituzione e degli artt. 8 e 9 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, modificati dalla legge 8 aprile 1948, n. 514, in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

La Commissione delle imposte mette in dubbio la legittimità dell'art. 1 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, che ha delegato al potere esecutivo (Ministro delle finanze) il compito di aggiornare annualmente le rendite catastali accertate in ossequio alle disposizioni del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652 (relativo al catasto edilizio): la norma contrasterebbe con l'art. 23 della Costituzione, secondo cui solo il potere legislativo può imporre prestazioni personali e patrimoniali.

Quella delega inoltre non conterrebbe né l'indicazione di principi e criteri direttivi per il Ministro né la limitazione temporale dei poteri di quest'ultimo: perciò tanto il citato art. 1 quanto il successivo art. 2 violerebbero l'art. 76 della Costituzione.

Lo stesso art. 2 e gli artt. 8 e 9 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652 (modificati con legge 8 aprile 1948, n. 514) non rispetterebbero il principio secondo cui la tassazione deve essere proporzionata alla capacità contributiva del cittadino (art. 53 della Costituzione): infatti avrebbero introdotto un criterio di tassazione obiettiva riferita all'immobile in sé considerato invece di colpire il reddito effettivamente prodotto dall'immobile e realmente percepito dal contribuente.

Infine l'art. 2 della legge 1960, n. 131, contrasterebbe anche con l'art. 24, primo comma, della Costituzione: esso prevede una facoltà di ricorso per quei contribuenti il cui reddito lordo, ridotto del 25 per cento, sia inferiore, d'oltre un quinto, alla rendita catastale aggiornata coi coefficienti stabiliti dal Ministro (per costoro il reddito imponibile sarà quello accertato coi criteri introdotti dalla legge 1951, n. 1219); ma la prevede per i possessori d'immobili a fitto bloccato, e non per i possessori di immobili locati a fitto libero; i quali ultimi, perciò, sarebbero privi di tutela, essendo stato soppresso, col. D.L. del 1948, n. 514, il secondo comma dell'art. 23 della legge del 1939, n. 652 che trattava tutti a un modo: difatti in virtù di questo comma e dell'art. 24, che lo seguiva, qualunque contribuente avrebbe potuto ricorrere, qualora gli uffici distrettuali lo avessero tassato in base alla rendita catastale e non avessero tenuto conto del

suo reddito effettivo che risultasse inferiore di almeno un quinto.

Se, abrogato questo comma, che attribuisce il diritto di ricorrere, il legislatore ha lasciato fermo l'articolo seguente che disciplina l'esercizio di tale diritto, segno è che si riprometteva di tornarvi con norme integrative; ciò in effetti è avvenuto con la legge del 1951, n. 1219, che tuttavia la disposizione impugnata ha reso applicabile soltanto ai possessori di immobili a fitto bloccato rendendo privi di tutela tutti gli altri.

2. - Il Presidente del Consiglio è intervenuto, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 27 maggio 1964.

Sulla prima questione l'Avvocatura dello Stato richiama un precedente in termini, la sentenza n. 48 del 1961. In particolare nega che vi sia violazione dell'art. 76 della Costituzione: il provvedimento, con cui il Ministro delle finanze aggiorna ogni anno la rendita catastale, non è legge delegata, ma espressione di attività amministrativa. Inoltre esso non è esercizio di potestà meramente discrezionale, ma frutto d'un giudizio tecnico fondato, nello spirito della legge, sull'individuazione di "mutamenti delle condizioni economiche degli immobili", cioè di "situazioni obiettivamente rilevabili": non per niente il Ministro è assistito dalla Commissione censuaria centrale; perciò neanche l'art. 23 della Costituzione sarebbe intaccato.

Anche la seconda questione avrebbe il suo precedente nella sentenza di rigetto ricordata poco fa (n. 48 del 1961): il principio della capacità contributiva non è offeso poiché l'aggiornamento delle tariffe ha per base un reddito imponibile acquisito attraverso validi mezzi di indagine e tiene conto di fenomeni di ordine generale che influiscono su tutti i redditi del Paese.

Infondata sarebbe inoltre l'ultima questione. È vero, anche per l'Avvocatura dello Stato, che la tariffa della rendita catastale non è soggetta a ricorso (l'art. 13 della legge n. 652 del 1939 non vi si riferisce); ma è indiscutibile che essa viene determinata su dati obiettivi, per ogni singola categoria e classe di immobili, dagli organi competenti, presso i quali il cittadino ha modo di farsi sentire. Se poi solo i possessori di immobili soggetti al vincolo delle locazioni possono ricorrere per una diversa determinazione del reddito imponibile, ciò si spiega agevolmente: soltanto loro possono trovarsi con un reddito effettivo sensibilmente inferiore alla rendita catastale aggiornata. Né l'art. 24 della Costituzione né l'art. 3, se fosse addotto, apparirebbero violati.

Considerato in diritto:

1. - L'art. 1 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, conferisce al Ministro delle finanze il compito di aggiornare le rendite catastali urbane con un coefficiente da determinare anno per anno. Non si tratta di delegazione dell'esercizio di potestà legislativa, come invece è detto nell'ordinanza di rinvio, ma di attribuzione di competenza amministrativa: il che si ricava da una serie di elementi univoci, come la figura dell'organo al quale è stato conferito quel potere (si tratta di un Ministro e non del Governo), la formula usata, nella presunta legge di delegazione, per conferirglielo, la natura eminentemente tecnica del compito da svolgere anno per anno, la stessa assenza d'un sicuro limite di tempo. Perciò l'art. 76 della Costituzione è stato male invocato dall'ordinanza di rinvio.

Secondo la norma impugnata, la rendita catastale, calcolata, per categorie e classi di immobili urbani con riferimento ai redditi del triennio 1937-39, si deve moltiplicare per un coefficiente che il Ministro delle finanze non può stabilire a suo arbitrio. La legge infatti parla di "aggiornamento" e con ciò delimita rigorosamente i poteri dell'autorità amministrativa: dato

che la tariffa della rendita è stata determinata, per il catasto urbano, sulla media delle pigioni al 1939 (artt. 14 e 15 del regolamento n. 1142 del 1949), il Ministro dovrà registrare l'aumento delle pigioni intervenuto negli anni successivi al '39; deve raccogliere dati obiettivi e calcolarne le medie per categorie e classi d'immobili, cioè svolgere un'opera che non consente iniziative o risultati arbitrari. Perciò la riserva di legge, contenuta nell'art. 23 della Costituzione, non è violata né elusa (v. anche sentenza n. 48 del 1961 della Corte costituzionale).

2. - A parere della Commissione distrettuale di Napoli, il sistema adottato dall'art. 2 della legge 1960, n. 131, e dagli artt. 8 e 9 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652 (modificati con legge 11 agosto 1939, n. 1249), che disciplina il catasto edilizio urbano, violerebbe quel principio costituzionale che esige una tassazione proporzionata alla capacità contributiva del cittadino: infatti la rendita catastale, che, calcolata in ossequio a quelle norme, è la base per la determinazione del reddito imponibile, non corrisponde necessariamente alla pigione realmente percepita dal singolo possessore dell'immobile; pigione sulla quale invece, secondo l'ordinanza di rinvio, sarebbe giusto che gravasse l'imposta immobiliare.

Anche questa censura è infondata.

La capacità contributiva non è rivelata soltanto dal reddito che percepisce di fatto la persona gravata dal tributo. Quando oggetto dell'imposta sia una cosa produttiva, la base per la tassazione è data (e la capacità del contribuente è rivelata) dall'attitudine del bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore, dalla produttività e non dal prodotto reale: ed è giusto che ciò avvenga perché l'imposta costituisce anche incentivo ad una congrua utilizzazione del bene e favorisce tra l'altro un migliore adempimento dei doveri di solidarietà economica e un più ampio contributo al progresso materiale del Paese (artt. 3 e 4 della Costituzione). La legge, che disciplina le imposte immobiliari non indulge né può indulgere all'inerzia, all'incapacità di gestione, alla liberalità del contribuente, che ad esempio non tragga adeguato compenso dall'impiego del suo immobile. Perciò colpisce il possessore (almeno se lo stabile è di quelli che hanno una "destinazione ordinaria", ad es. è una casa d'abitazione) non sopra il canone effettivamente conseguito, ma su quello che, a parità di condizioni, avrebbe potuto conseguire l'uomo medio (v. anche art. 74 del T.U. sulle imposte dirette).

Per calcolare questa cifra il legislatore ha adottato un sistema che potrà essere discusso o migliorato, ma che non è irragionevole ed è certo più efficiente di quello già in vigore. In tutti i Comuni, per ogni tipo (categoria e classe) di immobili urbani con destinazione ordinaria, si è registrata la misura della pigione che ne ha tratto realmente, nel 1937 - 39, un certo numero di possessori; se ne è calcolata la media, la si è ridotta ad anno e (portata al netto dalle spese) la si è divisa per il numero dei vani (o, a seconda dei casi, dei metri quadri o dei metri cubi) dell'immobile tipo; così se ne è ricavata una tariffa unitaria per vano (o per metro quadro o per metro cubo). La rendita fondiaria, che gli uffici hanno iscritto sotto il nome di ogni contribuente, corrisponde alla tariffa unitaria moltiplicata per il numero dei vani (o dei metri quadri o dei metri cubi) di cui si compone l'immobile posseduto da ciascuno.

Certo può accadere che in questo modo la rendita catastale segnata per taluni contribuenti non coincida col reddito effettivamente percepito da loro; ma già si è detto come ciò non contrasti con quel principio di giustizia che deve presiedere all'imposizione fiscale e che fa omaggio alla capacità contributiva di ciascuno.

Se poi questo reddito effettivamente conseguito dovesse discostarsi largamente dalla cifra della rendita catastale, non è che il contribuente si troverebbe del tutto privo di tutela: la legge stabilisce che l'uscio distrettuale, dopo un triennio, solleciterà presso l'ufficio tecnico erariale la correzione della cifra (art. 25 della legge del 1939, n. 652).

3. - L'aggiornamento delle rendite catastali, come s'è premesso, è condotto con criteri più o

meno analoghi a quelli seguiti per la determinazione originaria della rendita (quella calcolata sul triennio '37-'39). Perciò, se questa determinazione non contraddice al principio della giustizia tributaria, non vi contrasta neanche l'aggiornamento: il relativo coefficiente dà modo di calcolare con una certa approssimazione i redditi che si sono potuti o si potevano percepire dopo il '39. Tale è la ragione per cui il contribuente non può reclamare contro la misura della rendita unitaria aggiornata, così come non ha potuto reclamare contro la misura della rendita unitaria segnata nel catasto. Egli non ha tutela processuale proprio perché non ha diritto alla riduzione di quella cifra; dimodoché l'art. 24 della Costituzione non appare invocato a proposito.

Ci sono tuttavia molti possessori di immobili che per legge non hanno potuto procedere agli aumenti della pigione col ritmo suggerito dall'andamento del mercato.

Per costoro la cifra della rendita catastale calcolata moltiplicando la rendita originaria per il coefficiente di aggiornamento, sarebbe di regola sensibilmente più alta di quella che corrisponde al reddito conseguito o conseguibile. Questo è l'ovvio motivo per cui la legge li ammette al reclamo stabilendo che l'imponibile sia quello accertato singolarmente coi criteri previsti nelle leggi n. 1219 del 1951 e n. 1521 del 21 dicembre 1960 (art. 6). L'art. 2 della legge del 1960 n. 131 non fa che riconoscere e tutelare questa particolare situazione; cosicché appare esente da vizi di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione, proposta con l'ordinanza di cui in epigrafe, sulla legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 23 febbraio 1960, n. 131; 8 e 9 della legge 8 aprile 1948, n. 514; 8 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito in legge 11 agosto 1939, n. 1249, in riferimento agli artt. 23, 76, 53, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1965.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.