

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **229/1985** (ECLI:IT:COST:1985:229)

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

Presidente: **ROEHRSEN** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**

Camera di Consiglio del **14/05/1985**; Decisione del **11/10/1985**

Deposito del **14/10/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11076**

Atti decisi:

N. 229

SENTENZA 11 OTTOBRE 1985

Deposito in cancelleria: 17 ottobre 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 256 bis del 30 ottobre 1985.

Pres. ROEHRSEN - Rel. CORASANITI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, d.P.R. 29 settembre

1973, n. 599 (Istituzione e disciplina dell'ILOR) promosso con ordinanza emessa l'11 marzo 1977 dalla Commissione Tributaria di primo grado di Lecco sui ricorsi proposti da Cabella Lattuada Bartolomeo iscritta al n. 393 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 286 dell'anno 1977.

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

udito nella camera di consiglio del 14 maggio 1985 il Giudice relatore Aldo Corasaniti.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel ricorso presentato da Bartolomeo Cabella Lattuada avverso l'iscrizione a ruolo, per l'anno 1975, in base alle risultanze catastali al 31 agosto 1974, dell'ILOR relativa ad alcuni terreni, che il ricorrente affermava di avere alienato a terzi in epoca precedente, la Commissione tributaria di primo grado di Lecco, con ordinanza emessa l'11 marzo 1977, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24 e 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma primo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 (Istituzione e disciplina dell'ILOR), il quale dispone che "per i redditi fondiari valgono esclusivamente le risultanze del catasto al 31 agosto di ciascun periodo d'imposta".

Premesso, in punto di rilevanza, che l'interpretazione letterale della norma dovrebbe condurre al rigetto del ricorso, diretto a conseguire lo sgravio delle imposte in oggetto, non potendosi prendere in considerazione, in difetto di voltura alla data del 31 agosto 1974, delle precedenti alienazioni, osserva l'ordinanza che, notoriamente, la gran parte dei catasti è in arretrato con l'aggiornamento delle iscrizioni dei titolari dei terreni, e che, pertanto, l'applicazione dell'ILOR su tali beni, in base alle risultanze catastali, senza che sia consentita la prova dell'avvenuta cessione dei beni, determina la lesione di vari precetti costituzionali.

Anzitutto risulta leso - ad avviso del giudice a quo - l'art. 53 Cost., dal momento che l'imposta, nel caso di difformità tra risultanze catastali e situazione effettiva della titolarità dei terreni, viene a gravare su un soggetto che, avendo alienato il bene, presupposto dell'imposizione, non possiede più, in relazione ad esso, la capacità contributiva.

È altresì violato - soggiunge l'ordinanza - l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata sperequazione non solo nei confronti dei titolari dei redditi di altra natura (come, ad esempio, i redditi d'impresa), i quali sono soggetti ad ILOR solo se nel periodo d'imposta abbiano conseguito utili e che cessano di pagare dal momento in cui perdono la titolarità del reddito, ma anche nei riguardi di altri proprietari di terreni, i cui beni sono censiti in catasti più aggiornati.

Appare infine leso - rileva il giudice a quo - l'art. 24 Cost., poiché l'intestatario non può sottrarsi all'imposizione fornendo, in sede giurisdizionale, la prova contraria rispetto alle risultanze catastali, che costituiscono presunzione assoluta, in tema di ILOR sui redditi dei terreni, a differenza di quanto prevede, per gli stessi redditi, l'art. 23 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, in tema di IRPEF, che consente di indicare l'avvenuto trasferimento dell'immobile in contrasto con le risultanze catastali.

Né, d'altra parte, il soggetto iscritto nel catasto, il quale abbia pagato, è sempre in grado di rivalersi nei confronti dell'effettivo proprietario, dal momento che l'art. 6, comma primo, parte seconda, prevede che "la notificazione di atti di imposizione al soggetto iscritto in catasto è inefficace nei confronti dell'effettivo titolare", o di chiedere lo sgravio, qualora l'acquirente benefici di esenzioni o deduzioni d'imposta, ai sensi dell'art. 6, comma secondo, trattandosi di situazioni di natura soggettiva, per lo più a lui ignote.

2. - Non si è costituita la parte privata.

Ha svolto intervento la Presidenza del Consiglio dei ministri, instando per la declaratoria di infondatezza della questione.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che inesattamente il giudice a quo ritiene che al contribuente non sia dato alcuno strumento per contestare le risultanze catastali, poiché l'art. 32 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, dopo aver previsto che i nuovi possessori di immobili rispondono solidalmente con i precedenti possessori delle imposte iscritte a ruolo a nome di questi ultimi per il periodo di tempo successivo alla data del titolo che serve per base alla voltura catastale, stabilisce che, nei casi in cui la presentazione della domanda di voltura catastale non abbia avuto effetto nei ruoli, l'intendente di finanza, su richiesta dell'interessato, dispone che vengano escussi soltanto i nuovi possessori, con espresso divieto all'esattore di compiere qualsiasi procedura sui beni dei precedenti. Mediante tale norma, quindi, si ottiene lo stesso risultato concreto che si attua, per l'IRPEF, con l'art. 23 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

Occorre considerare - soggiunge l'interveniente - che l'ILOR sui redditi dominicali dei terreni e sui redditi agrari è una imposta tipicamente reale, e che per tali imposte è tradizionale l'adozione dell'accertamento su base catastale, poiché l'elevato numero di partite dei suddetti redditi e la loro relativa stabilità hanno sempre suggerito al legislatore di non comprenderli nel sistema normale di accertamento fondato sulla dichiarazione del contribuente e sulla rettifica dell'ufficio, poiché ciò comporterebbe una enorme mole di lavoro per una massa di accertamenti, ciascuno, peraltro, di modesta entità.

Con il sistema catastale - rileva ancora l'Avvocatura dello Stato - i redditi non debbono essere dichiarati e si procede alla formazione dei ruoli in base ai dati del catasto al 31 agosto, concentrando la facoltà di dedurre l'avvenuto mutamento di titolarità dell'immobile nella fase della riscossione. Risultano quindi contemperate, in tema di ILOR, le esigenze di snellezza ed economicità del sistema di accertamento su base catastale prescelto, nella sua discrezionalità, dal legislatore, pur nella consapevolezza della approssimazione propria del sistema (legata ad una certa lentezza nelle volture), e quelle del contribuente a non subire imposizioni fiscali per redditi di cui non sia più titolare (anche se con strumenti di tutela diversi rispetto a quelli contemplati per gli stessi redditi ai fini dell'IRPEF), e ciò consente di escludere la violazione degli artt. 3 e 53 Cost..

Quanto all'asserita lesione dell'art. 24 Cost. - prosegue l'interveniente - essa è esclusa, poiché il soggetto iscritto in catasto, oltre a poter evitare di subire l'esecuzione ex art. 32 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel caso in cui abbia invece pagato l'imposta ha diritto di regresso verso il successivo possessore, a ciò non ostando l'art. 6, comma primo, seconda parte, del d.P.R. n. 599 del 1973, che concerne non già il ritardo nella voltura, ma la inesattezza dell'intestazione dovuta ad errori non imputabili all'effettivo titolare dell'immobile. Qualora, poi, il nuovo possessore sia esente dall'imposta o abbia diritto a deduzioni (circostanze, queste, da accertare, secondo la normale diligenza, all'atto del trasferimento), è consentito al precedente possessore, iscritto in catasto e conseguentemente nei ruoli, chiedere lo sgravio ex art. 6, comma secondo, del d.P.R. n. 599 del 1973.

Considerato in diritto:

1. - La Commissione tributaria di primo grado di Lecco sospetta di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 53 Cost., l'art. 6, comma primo, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, concernente l'istituzione e la disciplina dell'ILOR.

La disposizione stabilisce che per i redditi dominicali dei terreni e per i redditi agrari soggetti a tale imposta - la quale, secondo il successivo art. 8, è accertata a cura degli uffici delle imposte ed è riscossa mediante iscrizione a ruolo ai sensi del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (concernente la riscossione delle imposte dirette) - valgono esclusivamente le risultanze del catasto al 31 agosto di ciascun periodo annuale d'imposta (anno precedente quello dell'accertamento).

Con riferimento all'ipotesi (dedotta in un giudizio di impugnazione del ruolo) di intervenuta cessione del fondo e di voltura chiesta, ma non eseguita, anteriormente a tale data, il giudice a quo, nel duplice presupposto che gli aggiornamenti del catasto avvengano con diffuso e grave ritardo e che la norma vada interpretata nel senso che sancisce l'inaffidabilità in ogni sede e ad ogni effetto della prova diretta a dimostrare la non rispondenza al vero delle dette risultanze (così considerate come fonte di presunzione assoluta), sostiene che la norma stessa si pone in contrasto con gli indicati precetti costituzionali in quanto:

a) consente l'imposizione e la riscossione di un tributo senza la corrispondente capacità contributiva (art. 53 Cost.);

b) determina una sperequazione sia rispetto ai titolari di redditi di altra natura pur soggetti all'ILOR, ma colpiti soltanto se effettivamente prodotti nel periodo considerato, che rispetto ai titolari di redditi della stessa natura relativi a beni censiti in catasti aggiornati (art. 3 Cost.);

c) determina una violazione del diritto di difesa, tenuto conto degli ostacoli frapposti all'utile esperimento dell'azione di regresso dallo stesso art. 6, comma primo, parte seconda, che sancisce l'inefficacia, nei confronti dell'effettivo titolare, della notificazione di atti di imposizione al precedente possessore, nonché dallo stesso art. 6, comma secondo, che pone a quest'ultimo l'onere di chiedere lo sgravio anche per esenzioni o deduzioni (relative all'effettivo titolare) da esso precedente possessore difficilmente conoscibili, e così lo assoggetta al rischio di non poter recuperare, in tal caso, l'imposta da lui pagata.

2. - In primo luogo le censure, come ammette espressamente il giudice a quo, presuppongono il cattivo funzionamento del servizio di tenuta del catasto fondiario e in particolare il diffuso e sistematico ritardo negli aggiornamenti dell'indicazione dei possessori.

Sotto questo profilo esse non si riferiscono a un vizio della norma impugnata in quanto adotta per l'ILOR sui redditi in argomento il metodo dell'accertamento catastale - tradizionalmente accolto per le imposte sui detti redditi (v. da ultimo l'art. 51 T.U. delle leggi sulle imposte dirette 29 gennaio 1958, n. 645), successivamente abbandonato per la stessa ILOR col decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 936 (convertito con modificazioni non rilevanti ai fini del presente giudizio dalla legge 23 febbraio 1978, n. 38), peraltro *ratione temporis* non applicabile al caso concreto - ma a meri aspetti applicativi della (diversa) normativa che prevede e regola il meccanismo (catasto fondiario) assunto quale referente materiale del metodo adottato (egualmente deve ritenersi per i riflessi applicativi di norme concernenti il ruolo del catasto a fini diversi da quelli tributari: v., ad esempio, la recentissima legge 27 febbraio 1985, n. 52, entrata in vigore il 1 settembre 1985).

Ma anche ad ammettere che le censure investano il metodo di accertamento catastale ed il sistema normativo in cui esso si colloca in tutte le implicazioni di questo - in particolare, per quel che riguarda l'ipotesi considerata, quelle recate dall'art. 32, comma primo, d.P.R. n. 602 del 1973 sopra richiamato, il quale prevede la responsabilità solidale del precedente possessore (iscritto in catasto) e del nuovo possessore per l'imposta e gli accessori relativi al tempo successivo alla data del titolo che serve di base alla voltura (cfr. l'art. 196, comma primo, del richiamato T.U. delle leggi sulle imposte dirette del 1958) - è innegabile che per la configurabilità di una violazione degli indicati precetti costituzionali dovrebbe in ogni caso ricorrere l'altro presupposto affermato in concreto dal giudice a quo. Dovrebbe, cioè, essere

vero che il precedente possessore non possa in alcun modo, in alcuna sede, ad alcun effetto liberarsi dalle situazioni sfavorevoli poste a suo carico dalla legge in connessione col metodo di accertamento catastale o porvi comunque rimedio.

3. - Senonché tale presupposto - la cui affermazione nell'ordinanza di rimessione si pone per un verso quale parte integrante delle censure espresse in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost., e per altro verso quale nucleo della autonoma censura formulata in riferimento all'art. 24 Cost. - in realtà non ricorre.

Anzitutto l'art. 32, comma secondo, del d.P.R. n. 602 del 1973, in relazione alla solidarietà prevista dal primo comma dello stesso articolo, stabilisce che, nel caso in cui la domanda di voltura catastale non abbia avuto effetto nei ruoli, l'intendente di finanza "dispone", su richiesta dell'interessato, che vengano escussi soltanto i nuovi possessori, con espresso divieto all'esattore di compiere qualsiasi procedura sui beni dei possessori precedenti (l'intervento dell'intendente era già previsto dall'art. 196, comma secondo, del richiamato T.U. delle leggi sulle imposte dirette del 1958, dal cui precetto - "l'intendente... può disporre" - quello dell'art. 32 d.P.R. n. 602 del 1973 diverge in quanto sancisce la doverosità dell'intervento). In tal modo è prevista la retrattabilità, in sede amministrativa e di gestione del ruolo, dell'accertamento catastale, con la esclusione della riscossione coattiva anticipata del credito d'imposta, riscossione connessa all'esecutorietà del ruolo secondo gli artt. 45 e 23 dello stesso d.P.R. n. 602 del 1973 (v. sul punto la conforme circolare del Ministero delle finanze 5 novembre 1977, n. 98/15/5218).

Indipendentemente dall'esperimento della descritta iniziativa presso l'intendente, non vi è motivo di escludere (ed implicitamente lo ammette la circolare ministeriale suindicata) che, almeno nel caso di intervenuta presentazione della domanda di voltura, la liberazione del precedente possessore dalle situazioni sfavorevoli poste a suo carico dalla legge in connessione col metodo di accertamento catastale possa esser fatta valere dall'interessato davanti al giudice in sede cognitoria (restando ovviamente riservata all'intendente di finanza l'esclusione o la sospensione medio tempore dell'esecuzione).

Soccorre, poi, contrariamente a quanto ravvisato dal giudice a quo, il rimedio della rivalsa, certamente dato al precedente possessore, il quale, non avendo potuto avvalersi del mezzo di cui all'art. 32, comma secondo, del d.P.R. n. 602 del 1973 per mancata presentazione della domanda di voltura, abbia pagato l'imposta al fine di evitare l'escussione o sia stato escusso.

Non vi osta la previsione dell'art. 6, comma primo, seconda parte, d.P.R. n. 599 del 1973 (ma vedi già l'art. 51, comma secondo, T.U. n. 645/1958 sulle imposte dirette), previsione la quale si riferisce ai soli rapporti tra fisco e vero possessore stabilendo, in deroga al principio della onnivalidità delle risultanze catastali (anche per quel che concerne gli elementi obiettivi) che gli atti di accertamento nei confronti di chi risulta possessore in catasto (eventualmente mai stato vero possessore) non pregiudicano la difesa delle ragioni del vero possessore - salvo il caso di imputabilità a lui della inesattezza delle risultanze catastali - se egli sia richiesto dal fisco del pagamento dell'imposta.

Né l'azione di rivalsa è vanificata, come sostiene il giudice a quo, dalle condizioni limitative dello sgravio, perché esse attengono alla fase di accertamento dell'imposta, cioè di iscrizione nel ruolo e di gestione amministrativa di questo, e non si riflettono sull'azione di regresso se non nei limiti di imputabilità del mancato ottenimento dello sgravio ai rispettivi comportamenti dei soggetti suindicati.

Le questioni sollevate con l'ordinanza in esame sono dunque interamente non fondate già nelle loro premesse.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, sollevate, in relazione agli artt. 3, 24 e 53 Cost., dall'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 1985.

F.to: GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.