

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3930

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAIAZZA, PATRINI, ZUGNO, GAGLIARDI, CASTELLUCCI, BUZZI,
SIMONACCI, NUCCI**

Presentata il 17 marzo 1967

Modificazione alla legge 27 luglio 1962, n. 1228. Trattamento tributario delle operazioni di credito a medio e lungo termine

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 27 luglio 1962, n. 1228, entrata in vigore il 6 settembre 1962, ha introdotto una nuova disciplina del particolare sistema di pagamento dei tributi dovuti dagli Istituti e dalle Aziende di credito per i finanziamenti a medio e lungo termine da essi effettuati, sistema consistente nel versamento, in luogo dei normali tributi, altrimenti dovuti di volta in volta su ogni singolo contratto, di una imposta annua di abbonamento, nella misura di 15 centesimi per ogni cento lire dell'ammontare dei crediti, esistenti alla fine dell'esercizio per finanziamenti a medio e lungo termine.

La stessa legge dichiara che « le operazioni a scopo di investimento di durata non inferiore a tre anni » sono considerate operazioni di credito a medio e lungo termine.

Poiché tutte le spese e imposte relative e conseguenti alle predette operazioni di credito, vengono dagli istituti mutuanti accollate ai mutuatari, su costoro ricade l'onere del rimborso della nuova imposta di abbonamento, corrispondente all'entità dei rispettivi mutui.

Soprattutto i finanziamenti a medio termine riguardano modesti lavoratori, che, affrontando sacrifici non indifferenti, si grava-

no di onerose quote di ammortamento per estinguere, normalmente in dieci anni, le somme avute in prestito per il dichiarato scopo di costruire un alloggio economico per la propria famiglia, sul quale, contestualmente con lo stesso contratto di mutuo, viene accesa ipoteca a garanzia.

E il legislatore, proprio nell'intento di agevolare l'incremento delle costruzioni edilizie non di lusso da parte di tali modesti lavoratori, integrando e superando le agevolazioni fiscali, concesse con la legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive proroghe e modifiche, volle venire ulteriormente incontro con la nuova disciplina alle modeste possibilità di coloro, che soltanto col mutuo ipotecario potevano realizzare tale umana aspirazione.

A tale riguardo è bene sottolineare che l'agevolazione è notevole, poiché esiste un rilevante divario fra la nuova imposta di abbonamento, stabilita con la legge 27 luglio 1962, n. 1228 e quelle ordinarie, l'una di registro e l'altra ipotecaria, sostituite dalla predetta imposta.

Proprio per tale motivo, di fronte ai nuovi benefici fiscali, concessi con la menzionata legge per le operazioni di mutuo a medio o lungo termine, né gli Istituti mutuanti né i

modesti mutuatari, per lo più sprovvolti in materia di agevolazioni fiscali, pensarono di cautelarsi almeno nella stesura dei relativi contratti, con l'invocare, in aggiunta alla legge 27 luglio 1962, n. 1228, anche i benefici della precedente legge 2 luglio 1949, n. 408, che avrebbe, se non altro, comportato l'agevolazione della riduzione ad un quarto delle normali imposte di registro e ipotecarie.

Mentre, pertanto, a mutuo percepito e a costruzione effettuata, gli Istituti mutuanti e soprattutto i mutuatari agevolati dalla legge 27 luglio 1962, n. 1228, ritenevano di avere chiuso la partita col fisco mediante l'assoluzione (e rimborso) dell'imposta unica di abbonamento, si videro *ex abrupto* notificare, dopo oltre due anni dalla data dell'operazione a medio o lungo termine, sia dagli Uffici del registro sia dalle Conservatorie delle ipoteche, intimazione di pagamento di supplementi a recupero delle ordinarie imposte di registro e ipotecarie sugli stessi atti di finanziamento — già ammessi a fruire, in sede di registrazione, del trattamento tributario dell'abbonamento, previsto dalla legge 27 luglio 1962, n. 1228 — essendosi rilevato da verifiche ispettive, che gli atti stessi (redatti, di solito, su appositi moduli contenenti sempre identico formulario) contenevano una clausola, con cui l'Istituto mutuante « qualora per casi imprevisi o di forza maggiore, che non era tenuto a giustificare si trovi nella necessità di richiedere la restituzione del capitale mutuato prima della scadenza dei termini stabiliti, avrà diritto di ripetere con preavviso di due mesi la restituzione di un decimo del capitale, di cui sia in credito e con preavviso di sei mesi — la restituzione della sua totalità ».

Questa clausola, o altra similare, che era di puro carattere precauzionale è bastata agli Uffici del registro e alle Conservatorie delle ipoteche d'Italia per snaturare tutti i contratti a medio o a lungo termine, stipulati subito dopo l'emanazione della legge 27 luglio 1962, n. 1228, e trasformarli, ai fini fiscali, tutti a breve termine (estinguibili potenzialmente entro un triennio) anche se della clausola in questione gli Istituti di credito non si sono mai avvalsi e, di fatto, il triennio è scaduto e tutti i predetti mutui, le cui quote di ammortamento sono fissate in base al previsto piano di estinzione a medio o a lungo termine, continuano a sussistere.

Risulta che il Ministero delle finanze, rendendosi conto delle perplessità sorte nella prima applicazione della legge n. 1228 del 1962 a motivo della predetta clausola precau-

zionale, ritenne necessario emanare delle precisazioni, contenute nel punto 2 della circolare dello stesso Ministero del 15 gennaio 1963, n. 4, protocollo 159834/62, dato che il *secondo comma dell'articolo 1 della legge* (il cui contenuto è del seguente tenore: « Sono considerate operazioni di finanziamento a medio o a lungo termine le operazioni a scopo di investimento di durata non inferiore a tre anni ») *non precisava*, però, se *per stabilire tale termine dovevasi aver riguardo alla durata risultante dal contratto o (come sembra più naturale e rispondente allo spirito agevolativo del legislatore) a quella effettiva*.

Comunque a ciò supplì la menzionata circolare del 15 gennaio 1963, n. 4, diretta anche alle associazioni di categoria (ma del tutto ignorata dagli sprovvolti modesti mutuatari), con la quale si chiariva che non potevano rientrare nel regime dell'abbonamento tributario i finanziamenti assunti senza un impegno a fermo o, comunque, a tempo indeterminato e quelli pattuiti con riserva, per il mutuante, di chiedere la estinzione anticipata in qualsiasi momento ovvero entro un periodo di tempo inferiore a tre anni.

Non appena gli Istituti e le Aziende di credito vennero a conoscenza della menzionata circolare, immediatamente eliminarono la famosa clausola precauzionale, ma, anche per non creare stridente difficoltà di trattamento tributario fra i mutuatari a medio o a lungo termine, cui avevano contrattualmente imposto la clausola (per la quale il fisco pretende il rimborso delle gravose ordinarie imposte di registro e ipotecarie) e i successivi mutuatari a medio o a lungo termine che, con la eliminazione della clausola, sono stati agevolati mediante il solo rimborso della sostitutiva imposta di abbonamento, chiesero al Ministero delle finanze un provvedimento di sanatoria per i contratti a medio o a lungo termine, contenenti la clausola incriminata, *stipulati medio tempore tra l'entrata in vigore della legge 27 luglio 1962, n. 1228, e la diramazione della predetta circolare*.

In analogia a quanto era stato praticato altre volte per adeguare la prassi al nuovo indirizzo legislativo, avuto riguardo alle accennate perplessità, derivanti dalla locuzione della legge e tenuto conto che la richiesta investiva un limitato numero di atti, posti in essere nei primi tempi di applicazione della nuova disciplina fiscale, introdotta dalla legge n. 1228, il Ministero delle finanze, con circolare 26 giugno 1964, n. 36/116052 — direzione generale delle tasse — divisione X, con viva sensibilità, ravvisò l'opportunità, *sussi-*

stendo indubbi motivi di carattere equitativo, di prescindere da ogni accertamento suppletivo al riguardo, purché gli Istituti mutuanti dichiarassero esplicitamente che della particolare clausola non si erano avvalsi e non si sarebbero avvalsi (come di fatto non si sono) prima del decorso del triennio e provassero di aver dato notizia di tale rinuncia al mutuatario (su cui, in definitiva, ricade l'onere del rimborso delle imposte, afferenti alla operazione).

Concludeva, pertanto, il Ministero prescrivendo che tutti i supplementi, « finora iscritti e che si riferiscono a contratti stipulati prima del 15 febbraio 1963, epoca in cui si può ragionevolmente presumere che gli Istituti di credito abbiano avuto conoscenza delle direttive, impartite dal Ministero stesso con la precedente circolare n. 4 - protocollo n. 159834 del 15 gennaio 1963, possono essere annullati per insussistenza, previa presentazione di apposite dichiarazioni dell'Istituto mutuante e del mutuatario, da allegare all'atto, cui si riferisce l'articolo a credito ».

La sanatoria fu circoscritta agli atti stipulati entro il 15 febbraio 1963, nella presunzione che a tale data tutti gli Istituti di credito fossero venuti a conoscenza dei chiarimenti forniti con la citata circolare del 15 gennaio 1963, n. 4.

Poiché, successivamente, alcuni istituti di credito chiesero che il termine suddetto del 15 febbraio 1963 venisse spostato al 31 dicembre 1963, avendo conosciuto dopo il 15 febbraio 1963 i chiarimenti ministeriali, il Ministero sottopose la questione al giudizio dell'Avvocatura dello Stato, la quale consigliò, nonostante la evidenza delle perplessità, determinate dalla legge del 1962, n. 1228, nello stesso Ministero e gli indubbi motivi di carattere equitativo, che avevano consigliato e giustificato la concessa sanatoria almeno fino al 15 febbraio 1963, a revocare la circolare del 26 giugno 1964, n. 36. Conseguentemente il Ministero delle finanze, seguendo il parere avuto, revocava con un'ultima circolare del 9 agosto 1965, n. 41/10.8000, l'accordata sanatoria, impartendo istruzioni agli uffici finanziari (registro e conservatoria registri immobiliari) per il recupero dei tributi nella misura ordinaria su quegli atti di finanziamento stipulati, dopo l'entrata in vigore della ripetuta legge 27 luglio 1962, n. 1228, recanti clausole ritenute diverse da quelle meramente cautelative, in virtù delle quali gli Istituti e le Aziende di credito si riservano la facoltà di richiedere l'estinzione anticipata del mutuo.

Avuto, pertanto, presente che:

1) lo stesso Ministero delle finanze, di fronte alle perplessità determinate dalla locuzione del secondo comma dell'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1228, che non precisa se per stabilire il termine di durata delle operazioni di finanziamento a medio o a lungo termine debbasi avere riguardo alla durata, risultante dal contratto od a quella effettiva, sentì la necessità di emanare chiarimenti con una prima circolare del 15 gennaio 1963 e ritenne opportuno, per indubbi motivi di carattere equitativo, di sanare in un primo tempo gli atti, posti in essere con la discussa clausola precauzionale nei primi tempi di applicazione della nuova disciplina fiscale agevolativa, introdotta dalla legge;

2) con la revoca della sanatoria, si è determinata una ingiusta e sperequata applicazione di trattamento tributario nei confronti di operazioni a medio o a lungo termine, sostanzialmente identiche e cioè fra quelle stipulate *medio tempore* tra l'entrata in vigore della legge 27 luglio 1962, n. 1228, e la diramazione della circolare 15 gennaio 1963 e quelle successive, in cui è stata eliminata la discussa clausola precauzionale;

3) in definitiva la revoca colpisce modesti e sprovveduti mutuatari, i quali sicuri di usufruire della agevolazione, portata dalla legge 27 luglio 1962, n. 1228, ma ora contestata dal fisco, dovrebbero, essendo stata, purtroppo, omessa nei contratti di mutuo, nel testo imposto dagli Istituti mutuanti, la richiesta di fruire dei benefici (riduzione ad un quarto di cui alla precedente legge 2 luglio 1949, n. 408) rimborsare *per intero* le ordinarie imposte di registro e ipotecarie con doloroso e pesante aggravio d'oneri su una operazione di mutuo, affrontata già con notevoli sacrifici;

4) che integrando il secondo comma dell'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1228, con la parola « effettiva » laddove si accenna alla durata delle operazioni a medio o a lungo termine, si chiarirebbe, nello spirito che mosse il legislatore, la portata del nuovo trattamento tributario, sostitutivo dei normali tributi, sicché esso si applicherebbe *ex tunc* com'è giusto, a tutte le operazioni, la cui durata effettiva abbia superato i tre anni, senza, cioè, che la discussa clausola sia stata messa in essere.

Si è ritenuto opportuno presentare la seguente proposta di legge di modificazione alla legge 27 luglio 1962, n. 1228, fiduciosi che vogliate approvarla.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il secondo comma dell'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1228, è sostituito dal seguente:

« Agli effetti della presente legge si considerano a medio o lungo termine le operazioni a scopo di investimento di durata effettiva non inferiore a tre anni ».

ART. 2.

La disposizione di cui al precedente articolo si applica a tutte le operazioni a medio o a lungo termine, effettuate a partire dalla data di entrata in vigore della precitata legge 27 luglio 1962, n. 1228.