

(N. 1020)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori MONTAGNANI, PORCELLINI, BUSONI, CERABONA, SMITH,
GRAMEGNA, PUCCI e MINIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MARZO 1955

Istituzione di una imposta annua sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento della edilizia popolare

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che si presenta riprende — modificandoli in alcuni punti, come appresso illustreremo — i concetti fondamentali e il meccanismo della ormai nota legge Giolitti (11 luglio 1907, n. 502), con la quale, alla istituzione di una tassa sul valore capitale delle aree fabbricabili, veniva associata la facoltà — concessa però al solo comune di Roma — di espropriare le aree medesime al valore denunciata dal proprietario ai fini dell'applicazione dell'imposta.

Riteniamo pertanto non vi sia modo migliore di illustrarne il contenuto, gli scopi che esso si prefigge, la situazione obiettiva nella quale esso dovrebbe operare, che quello di partire dalle espressioni con le quali lo stesso onorevole Giolitti, intervenendo nel 1907 nel dibattito sulla legge da lui presentata, descriveva la situazione venutasi a determinare in quegli anni nella capitale.

Il 16 giugno 1907, alla Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti diceva:

« Sta di fatto che nella città di Roma, uno degli ostacoli più formidabili contro l'estendersi della edificazione è appunto l'accaparramento delle aree.

« Le tabelle che io ho mandato alla Commissione dimostrano, fra le altre cose, che negli ultimi cinque anni, dal 1901 in poi, sono stati comperati oltre 2 milioni di metri quadrati di terreno entro l'ambito in cui si dovrà fabbricare.

« Vi sono coloro che hanno accaparrato 600.000 metri quadrati a prezzo molto modesto. Evidentemente, quando si avvera questo fenomeno che le aree su cui si possa fabbricare intorno alla città di Roma sono nelle mani di dieci, dodici persone o poco più, basta un accordo fra costoro per elevare i prezzi ad un livello che renda quasi assolutamente impossibile la costruzione di fabbricati. Se domani costoro richieggono per prezzo di vendita 200-300 lire il metro quadrato, che cosa si fa? ».

E più oltre:

« Se in principio, nel 1870, vi fosse stata una amministrazione comunale che intuendo l'av-

venire di Roma, avesse acquistato le aree sino a cinque o sei chilometri intorno alla città, ed avesse compilato un piano di ingrandimento, studiato con concetti molto elevati, oltre ad avere creato una città con linee molto più grandiose, avrebbe anche fatto un'eccellente speculazione.

E ancora, al Senato l'8 luglio 1907:

«La classe degli impiegati non può vivere a Roma, sottostando ai prezzi cui giungono ora gli alloggi; è una vera iniquità constatare che impiegati, il cui bilancio è di lire 200 o 300 al mese, ad ogni scadenza di affitto, spesso ad ogni semestre, si vedono col progressivo aumento della pigione, tolta una parte delle loro entrate, ridotti alla disperazione!

«Non è ammissibile che si abbia disponibile una zona di due o tre milioni di metri quadrati ma su cui non si può fabbricare, se non passando sotto le forche caudine di gente, che certamente non è animata soltanto da sentimenti umanitari.»

È noto, onorevoli colleghi, come i fenomeni che così efficacemente venivano lumeggiati dall'onorevole Giolitti limitatamente alla sola città di Roma e per i primi anni del '900, anziché essersi attenuati, hanno raggiunto in questo dopoguerra una intensità e punte impensate, estendendosi dalla città di Roma a quasi tutti i maggiori Comuni italiani. L'accaparramento delle aree fabbricabili e la conseguente speculazione nel commercio di esse rappresenta oggi — senza alcun dubbio — un fenomeno di carattere nazionale, che incide in modo *determinante*, in molti casi, nelle strutture delle economie locali. La cifra di 600.000 metri quadri con la quale l'onorevole Giolitti indicava i casi limite di estensione di terreni fabbricabili accaparrati allora da un solo proprietario, oggi — per corrispondere alla realtà — dovrebbe essere sostituita con l'altra di sei o otto o dieci milioni di metri quadri: a tanto ammontano i maggiori patrimoni di aree fabbricabili nella capitale.

Così al posto delle 200 o 300 lire il metro quadro, cifra indicata da Giolitti, come prezzo raggiunto dai terreni nelle zone di espansione attorno alla città, bisognerebbe oggi sostituire la cifra di 20.000 o 30.000 od anche 40.000 lire il metro.

Ma non crediamo necessario insistere oltre nella descrizione di un fenomeno che è ormai

a tutti ben noto, per essere stato oggetto negli ultimi tempi, di attenta disamina, di lunghi e appassionati dibattiti in numerosi consigli comunali ed anche nella nostra Assemblea, e che da quasi ogni parte è stato deprecato come una delle cause fondamentali del disordine urbanistico e della penuria di alloggi esistenti nella quasi totalità dei maggiori Comuni.

Sono anche note, onorevoli colleghi, le conseguenze pratiche cui il fenomeno citato inevitabilmente conduce; ciò nonostante, due di esse vorremmo brevemente sottolineare. Innanzitutto, l'accentramento della proprietà delle aree fabbricabili di un comune nelle mani di un gruppo di proprietari renderà ben difficile, se non impossibile, la rapida realizzazione di un piano regolatore che risponda a criteri di utilità pubblica. Nel momento in cui il piano regolatore comunale sarà stato elaborato e deliberato dai pubblici poteri questi si troveranno inevitabilmente dinanzi a situazioni di fatto già determinate, create appunto da chi controlla in effetti la proprietà delle zone di espansione dell'abitato comunale. In tal modo, la discussione sul tipo di espansione che dovrà assumere l'abitato cittadino nel nuovo piano regolatore, sui modi e sulle direzioni di questa espansione, rimarranno dei dibattiti puramente accademici, che sortiranno, se mai, il solo risultato di imprimere una ulteriore spinta alle speculazioni e all'aumento dei prezzi nelle zone di espansione stabilite dal piano. In secondo luogo occorre sottolineare le conseguenze disastrose che l'accentramento della proprietà delle aree fabbricabili ha nel settore dell'industria edilizia e nei riguardi del problema della casa. Non soltanto, infatti, esso rappresenta una delle cause fondamentali del livello eccessivo e di fitti e dei prezzi di vendita degli alloggi; esso rappresenta anche un freno alla edificazione. Sintanto che la proprietà del suolo fabbricabile sarà lasciata in completa disponibilità di pochi proprietari, costoro non ravviseranno alcun interesse né riceveranno stimolo alcuno verso una sollecita utilizzazione di essi a scopo edilizio ben sapendo che l'attesa di qualche anno comporterà l'aumento dei prezzi dei loro terreni di 3, 5, magari di 10 volte. Riteniamo onorevoli colleghi, che il meccanismo della legge Giolitti, che con questo disegno di legge si propone di ripristinare, sia il più adatto se non ad elimi-

nare completamente il fenomeno sopra descritto, a ridurne in modo sostanziale i limiti e gli effetti perniciosi.

Sostanzialmente si propone di istituire una imposta comunale sul valore capitale delle aree fabbricabili, valore che ogni proprietario è tenuto a denunciare ogni anno al Comune nel cui territorio si trova la sua proprietà.

Al Comune è concessa inoltre la facoltà di espropriare i terreni al valore denunciato dal proprietario. In questo modo, il proprietario di un terreno, che, per sottrarsi all'imposta, denunciasse un valore notevolmente inferiore al reale, correrebbe il rischio di vedersi portar via la proprietà ad un prezzo inferiore a quello di mercato; mentre, se non vuol correre questo rischio, deve assoggettarsi a corrispondere la imposta nella misura dovuta.

Questo disegno di legge si prefigge, pertanto, tre scopi fondamentali. Esso vuole innanzitutto offrire ai Comuni, attraverso lo strumento dell'imposta, un mezzo che consenta di recuperare alla comunità una parte almeno degli ingenti aumenti di valore che, a spese della comunità, realizzano ogni anno i possessori di aree fabbricabili. In secondo luogo, con il meccanismo dell'esproprio sulla base del valore denunciato dal proprietario, esso vuole creare determinate condizioni nelle quali sia possibile ai Comuni costituirsi un patrimonio di aree fabbricabili da utilizzare sia per fini di pubblica utilità (costruzione di case popolari, per esempio), sia per la miglior realizzazione dei piani regolatori, sia allo scopo di intervenire nel mercato delle aree fabbricabili con funzioni di calmiera. Il terzo obiettivo che si prefigge questo disegno di legge è quello di intensificare indirettamente la costruzione di alloggi stimolando i proprietari ad utilizzare le proprie aree fabbricabili a scopo edilizio per sfuggire alla imposta.

Vorremmo notare a questo punto come l'efficacia del disegno di legge che si presenta stia nella conseguente applicazione di tutti i suoi disposti, e particolarmente nella utilizzazione da parte dei Comuni della facoltà dello esproprio ad essi concessa. Si potrebbe argomentare, infatti, che la pura e semplice applicazione dell'imposta, in quanto varrebbe ad aggiungere ai prezzi già alti dei terreni un soprappiù, appesantirebbe il mercato delle aree e sortirebbe

l'effetto opposto a quello perseguito, provocando, in definitiva, un ulteriore aumento dei prezzi e dei fitti degli alloggi costruiti. A ciò sembra però potersi facilmente ribattere che anche la sola applicazione dell'imposta, stimolando — come già si è detto — i proprietari delle aree a costruire, come unico mezzo per sfuggire al pagamento di essa, raggiungerebbe lo scopo di normalizzare — attraverso una maggiore offerta — il mercato delle aree e degli alloggi. Non vi è dubbio comunque che il mezzo più efficace per evitare il pericolo accennato si ravvisa — lo ripetiamo — nella concreta possibilità offerta ai Comuni di costituirsi e rinnovare continuamente, attraverso il meccanismo dell'esproprio, un patrimonio di aree fabbricabili cospicuo e articolato in quelle zone del territorio comunale che si rilevassero decisive per ottenere un calmieramento del mercato.

Il disegno di legge che si presenta si discosta, come si è detto, in alcuni punti dai disposti della legge Giolitti del 1907.

L'aliquota dell'imposta non è fissa, ma è stabilita con criterio di progressività, facendo riferimento al valore dell'area che deve essere tassata. Questa proposta trova la sua giustificazione nella situazione di accentramento della proprietà cui sopra si è accennato.

Innanzitutto sembra rispondente ad un criterio di giustizia sociale che i grossi patrimoni di centinaia di migliaia di metri quadri debbano essere colpiti in misura molto maggiore che non le piccole proprietà. Ma, oltre a ciò, si vuole soprattutto raggiungere, con questa misura, un obiettivo concreto: costringere — come sopra si è detto — i maggiori proprietari di aree, dai quali dipende l'anormalità della situazione creatasi, ad utilizzare o vendere i loro terreni a scopi edilizi, per sottrarsi al pagamento di una tassa che per essi si presenta tanto più gravosa quanto maggiore è l'estensione del terreno non edificata. Per i medesimi motivi è sembrato giusto — oltre che inevitabile ai fini di rendere effettivo il criterio di progressività — stabilire il cumulo delle proprietà e la determinazione dell'aliquota con riferimento al valore complessivo dell'intero patrimonio di aree fabbricabili site nel medesimo Comune ed intestate in catasto ad un unico proprietario. Un esempio servirà a

LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

meglio chiarire il concetto. In un comune vi è il proprietario X.

Egli possiede quattro appezzamenti di terreno, di estensione a valore diverso l'uno dall'altro, in quattro punti distinti dal territorio comunale. X dovrà presentare la denuncia delle aree di sua proprietà, descrivendole separatamente una dall'altra, per ognuna indicando l'estensione, la situazione; il valore X dovrà fare poi la somma dei valori e delle estensioni dei suoi quattro appezzamenti. Il Comune applicherà ad X l'imposta con l'aliquota corrispondente al totale del valore denunciato. La descrizione separata dei quattro appezzamenti consentirà al Comune di avvalersi della facoltà di esproprio nei confronti anche di uno solo di essi.

Questo meccanismo si rende necessario per impedire al proprietario di sottrarsi, con un facile trucco, al carattere progressivo dell'imposta; supponendo infatti che l'imposta venisse applicata separatamente su ognuno dei singoli appezzamenti di proprietà X, sarebbe sufficiente per costui alienare porzioni di terreno minime, purchè intersecanti le sue proprietà, per sfuggire, mediante il frazionamento, delle medesime, alle massime aliquote dell'imposta.

Circa la definizione di area fabbricabile che si dà nel testo del disegno di legge ai fini della

applicazione dell'imposta e del disposto di esproprio, essa non abbisogna di chiarimenti per il caso dei Comuni o delle porzioni di Comune muniti di piani regolatori.

Diverso è il caso di territori comunali sprovvisti di piano regolatore al momento della entrata in vigore delle disposizioni del presente disegno di legge. Qui — proprio per la carenza di un piano regolatore che stabilisca la destinazione delle varie porzioni del territorio comunale — difficile sarebbe trovare una definizione di area fabbricabile che non desse luogo ad infinite contestazioni. Nè, d'altro canto, sarebbe augurabile un rinvio dell'applicazione della legge a dopo l'approvazione del piano regolatore, in quanto — a parte l'urgenza di porre riparo ad un fenomeno che ha raggiunto punte così preoccupanti e che ha dilagato in quasi tutto il territorio urbano nazionale — uno degli obiettivi che si propone il presente disegno di legge è proprio quello, come si è già detto, di creare nei Comuni le condizioni opportune per la migliore compilazione ed applicazione del piano regolatore. Per questi motivi si è scelta la definizione contenuta nell'articolo 1, comma ; in tutti questi casi il criterio in base al quale classificare o meno un'area come fabbricabile, è cioè rappresentato in definitiva dal valore di essa.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

È istituita, a favore dei Comuni, a partire dalla entrata in vigore della presente legge, una imposta annuale sulle aree fabbricabili.

L'applicazione dell'imposta è obbligatoria per tutti i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, facoltativa per gli altri.

Art. 2.

Sono considerate aree fabbricabili, ai fini dell'applicazione dell'imposta:

a) quelle comprese nei perimetri dei piani regolatori e da essi definite come tali in tutti i

Comuni o per tutte le porzioni di territorio comunali che siano muniti di piano regolatore;

b) laddove manchi il piano regolatore quelle comprese, attigue o prossime ad una rete stradale in stato di viabilità o di circolazione, o che comunque superino un valore pari a 100 volte il reddito dominicale (rivalutato ai sensi del regio decreto 12 maggio 1947, n. 356) sulle quali, nell'uno come nell'altro caso, non insistano costruzioni, nonchè quelle sulle quali sia stata iniziata e non ultimata una costruzione.

Cessano di essere soggette all'imposta, di cui alla presente legge, le aree utilizzate per costruzioni, la cui ultimazione sia comprovata da idoneo documento, rilasciato dalla competente Autorità comunale.

Art. 3.

L'avvenuta costruzione o l'inizio di essa fanno perdere la qualifica di fabbricabile ad una superficie di terreno attiguo o circostante al fabbricato e formante con esso un tutto unico da determinarsi in base al piano regolatore esistente o al piano di ricostruzione o al regolamento edilizio o, se questi non esistessero, in base alle situazioni e alle esigenze locali. In ogni caso il rapporto tra le superfici fabbricate e le superfici da considerarsi attigue o circostanti al fabbricato, deve essere fissato, per le diverse zone del territorio comunale, con delibera del Consiglio comunale.

Tenendo conto dei criteri di cui al comma precedente è comunque demandato ai Consigli comunali di deliberare i criteri di classificazione delle aree fabbricabili, in base anche alle diverse situazioni locali.

Art. 4.

Sono esenti dall'imposta le aree di proprietà dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Art. 5.

L'imposta grava sul valore complessivo dei singoli appezzamenti di terreno fabbricabile siti in un Comune ed intestati in catasto ad un medesimo proprietario. Tale valore è accertato ai sensi del successivo articolo 7.

Per le aree coltivate l'imposta colpisce la parte di valore residua dopo la detrazione di una somma equivalente alla capitalizzazione del reddito dominicale colpito da imposta fondiaria.

Il tasso di capitalizzazione del reddito dominicale viene determinato a giudizio insindacabile del Consiglio comunale.

Art. 6.

Le aliquote dell'imposta vengono graduate con criteri di progressività tra minimi dello 0,50 per cento e massimi dell'8 per cento mediante delibera del Consiglio comunale ed applicate con riferimento al valore complessivo

di tutti gli appezzamenti di terreno fabbricabile siti nel Comune ed appartenenti ad un medesimo proprietario.

I Consigli comunali — allo scopo di non colpire terreni di modesta entità che siano permanentemente adibiti ad uso diverso da quello della fabbricazione o che comunque non rientrino nel mercato delle aree fabbricabili — dovranno anche deliberare un minimo di estensione e di valore di terreno da mandare esente dall'imposta.

Art. 7.

Agli effetti della presente imposta i contribuenti presenteranno denuncia del valore delle aree fabbricabili di loro proprietà, entro il 20 settembre di ogni anno.

Nella denuncia ogni contribuente dovrà descrivere partitamente l'estensione, la ubicazione, i dati catastali e il valore di ogni singolo appezzamento di sua proprietà, oltre che indicarne l'estensione e il valore complessivo sul quale dovrà essere applicata l'imposta ai sensi dei precedenti articoli 5 e 6.

Art. 8.

Le deliberazioni adottate dal Consiglio comunale ai sensi degli articoli precedenti non sono sottoposte al controllo di merito della Giunta provinciale amministrativa.

Nei casi in cui sia avanzato ricorso avverso la determinazione di valore di cui all'articolo 7 — II comma — i Comuni sono autorizzati a iscrivere a ruolo provvisoriamente l'imposta su 2/3 del valore accertato d'ufficio.

Art. 9.

Al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali di aree fabbricabili previste dall'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1152, i Comuni sono autorizzati ad espropriare le aree fabbricabili ad un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal rispettivo proprietario agli effetti dell'imposta di cui alla presente legge, e in mancanza di tale dichiarazione al prezzo corrispondente al valore ac-

certato d'ufficio da parte del Consiglio comunale ai sensi dell'articolo 5.

A tale fine la Cassa depositi e prestiti è tenuta a fornire mutui ai Comuni da garantirsi con delegazione o pegno sul provento dell'imposta in parola, oppure in mancanza con garanzie rilasciate dallo Stato.

Art. 10.

L'espropriazione di cui al precedente articolo avviene mediante ordinanza del Sindaco, previa decisione del Consiglio comunale, con la procedura di urgenza di cui all'articolo 20 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383.

Contro l'ordinanza è ammesso ricorso al Consiglio di Stato, per motivi di legittimità.

Art. 11.

Il provento dell'imposta di cui alla presente legge sarà destinato dal Comune come segue:

a) il 40 per cento per la costruzione di case popolari;

b) il 40 per cento per la costruzione di case economiche da assegnarsi in locazione a famiglie che abitino in tuguri o in condizioni di grave affollamento, a canoni fissati in proporzione ai redditi familiari;

c) il 20 per cento per l'erogazione di contributi al servizio di ammortamenti e interessi di mutui per riparazioni di stabili appartenenti a proprietari il cui reddito familiare non superi le lire 720.000 annue.