

CAMERA DEI DEPUTATI N. 429

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato TERRAGNI

Presentata il 23 ottobre 1958

Istituzione di un'imposta comunale sulle aree per il finanziamento di lavori pubblici

ONOREVOLI COLLEGHI! — I comuni, persino i più ricchi, anche quelli aventi una dinamica economica di primo ordine, di fronte a finanziamenti per opere di lavori pubblici di una certa entità si guardano intorno e si domandano come reperire i fondi necessari.

È commovente, lo dico per scherzo, l'impeto, il sussiego, la sufficienza con la quale l'uomo della strada, con cilindro e senza, scrive e parla di lavori pubblici in modo solenne e categorico: ci vogliono strade nuove, occorre allargare quelle vecchie, fognature razionali, scuole nuove ed ampie, macelli moderni, viali, giardini, ferrovie sotterranee, sventramenti di piani regolatori: lavori per miliardi.

Un mio nobile educatore un giorno mi ricordava un suo grande educatore, e ricordava un episodio della sua giovinezza: ci portava, diceva, a lunghe passeggiate, pensava lui al battello, alla colazione, alla merenda; noi si ritornava la sera stanchi e beati. E nessuno di noi ragazzi si pose mai la domanda: chi paga?

I facili pionieri che hanno la pretesa di essere propugnatori dei lavori pubblici, dopo aver tracciato programmi per miliardi, hanno il modesto torto di quei giovinetti, si dimenticano di domandarsi: chi paga?

Scopo di questo studio e della proposta di legge che conclude è di trovare una soluzione che dia ai comuni i mezzi necessari per attuare i lavori pubblici sempre più complessi e urgenti nella dinamica di vita di un comune moderno.

DISAMINA DELLA LEGISLAZIONE ATTUALE.

Nella legislazione attuale di molti lavori pubblici non è previsto il rimborso neppure parziale. Le sole disposizioni vigenti che ammettono una possibilità di rimborso per alcuni lavori, ma solo parziale e molto contestabile e molto dilazionata, sono agli articoli 236 al 253 del testo unico per la finanza locale del 14 settembre 1931, n. 1175.

Incomincerò con la critica di tali disposizioni non per fare un inutile processo al passato, ma solo per rilevarne la assoluta inefficienza e insufficienza. Quindi passerò alla disamina del problema ed a quelle proposte che sono il risultato di un'esperienza vissuta per oltre sette anni e di un lungo studio.

CONDIZIONI DI FATTO NELLE QUALI SI TROVANO I COMUNI DI FRONTE AL PROBLEMA DEI LAVORI PUBBLICI E DELLA RIVALSA CHE SAREBBE IN LORO DIRITTO COME PREVISTO AGLI ARTICOLI 236 E SEGUENTI DEL TESTO UNICO PER LA FINANZA LOCALE IN DATA 14 SETTEMBRE 1931, N. 1175.

L'articolo 236 dice:

Specie ed oggetto del contributo. — « È data facoltà ai comuni di istituire contributi di miglìoria specifica e miglìoria generica diretti a colpire rispettivamente:

1°) l'incremento di valore dei beni rustici ed urbani, escluse le aree fabbricabili, per la parte di maggior valore che sia conseguenza dell'opera pubblica eseguita;

2°) l'incremento di valore delle aree fabbricabili che sia da attribuirsi all'espansione dell'abitato e al complesso delle opere pubbliche eseguite dal Comune.

Il contributo di miglioria specifica può essere applicato anche dalle provincie limitatamente alle proprietà extra-urbane il cui valore sia accresciuto per effetto dell'esecuzione di opere pubbliche provinciali ».

Trovo anzitutto irrazionale che i due aggettivi « specifico » e « generico » siano impostati ad indicare per una stessa opera pubblica una traslazione di spese non su due zone diverse ma su due beni diversi, di cui uno — il fabbricato e dipendenze — può anche addirittura non esserci.

Mi pare che l'impostazione sta come nel caso in cui il proprietario di una stalla faccia alla sua stalla un nuovo tetto, nuovo abbeveratoio, nuova fognatura, poi di tutte queste spese contabilizzasse una parte a carico dei cavalli presenti al tempo dei lavori, e solo una parte quale accrescimento del valore della stalla.

Il paragone, sia pure in modo approssimativo, vale per quanto riguarda le opere pubbliche di fronte alle aree ed ai fabbricati: i fabbricati possono esserci e non esserci; possono essere demoliti e ricostruiti; *l'opera pubblica permane, nonostante tutto, col suo valore innestato nel terreno.*

Dobbiamo pertanto dedurre, quale rilievo importante contro questo articolo, essere irrazionale che per un rimborso di spese, come in sostanza si tratta, venga imposta l'applicazione di aliquote di rimborso su due beni diversi, quando, come è facilmente dimostrabile, può bastare il criterio di proporzione il tributo solamente in rapporto al valore ed alla superficie delle aree, indipendentemente dagli immobili che sopra di esse possano esservi o non esservi.

Ometto il commento all'articolo 237 perché si tratta delle esenzioni. Affermo solo che in materia di esenzioni bisogna essere prudenti ma anche molto obiettivi; cioè esentare solo quelle aree che siano assolutamente al di fuori di ogni concetto di valore patrimoniale commerciabile. Cioè considerarle nella loro posizione funzionale oggettiva, indipendentemente dalla posizione morale o sociale del possessore.

L'articolo 238 parla dell'incremento di valore; limiti del contributo; aliquote. (Molta attenzione perché entriamo nel vero labirinto).

La legge dice:

« L'incremento di valore su cui è applicabile il contributo di miglioria specifica

o generica, è calcolato in base alla differenza tra il prezzo di mercato dei beni e delle aree fabbricabili, da determinarsi nella stessa deliberazione con la quale viene stabilita l'applicazione dell'uno o dell'altro contributo, e quello successivamente accertato come agli articoli seguenti. Dall'incremento di valore si devono detrarre le spese sostenute e la presunta remunerazione dell'opera eventualmente prestata dal contribuente o da altri componenti la sua famiglia per migliorare i beni a cui l'incremento si riferisce, nonché gli aumenti di valore dovuti a cause diverse da quelle indicate nell'articolo 236. La somma da ripartire a carico di tutti i proprietari colpiti dal contributo di miglioria specifica non può eccedere, in alcun caso, il 30 per cento della spesa sostenuta dal comune o dalla provincia per l'esecuzione dell'opera, e la aliquota da applicarsi all'incremento di valore non può superare, per il detto contributo, il 15 per cento dell'incremento stesso. L'aliquota per il contributo di miglioria generica non può eccedere il 15 per cento del maggior valore delle aree ».

Ammesso che fosse possibile, in via di ipotesi, stabilire esattamente l'orbita in cui un'opera pubblica accresce il valore delle aree e la misura di tale accrescimento di valore distintamente per ogni area, la legge dispone la possibilità di applicazione di un contributo massimo del *15 per cento del plusvalore* apportato dall'opera pubblica ed entro *il limite massimo del 30 per cento del costo dell'opera pubblica.*

Ergo: nella nostra « Repubblica del lavoro » si tassano i redditi del lavoro per avere i mezzi per fare quelle opere pubbliche che accrescono il valore delle aree, possedute normalmente da chi non lavora, e su tale accrescimento di valore è possibile percepire — quando la va liscia — solo il 15 per cento dell'accrescimento di valore avvenuto. Non è neppure pensabile di arrivare al 30 per cento del costo, massimo previsto, perché si dovrebbe dimostrare che un'opera pubblica accresce il valore delle aree di un valore doppio di quanto è costata, circostanza possibile ma contestabilissima.

È facile rilevare che la disposizione in oggetto è non solo puerile ma anche ingiusta con una considerazione molto semplice.

Se un cittadino o un gruppo di cittadini compera una area deserta, vi spende lire 100 milioni in strade, fognature, ecc. e lottizzando poi le aree le rivende, è indiscutibile che vorrà realizzare il prezzo di acquisto più l'intero valore delle opere fatte ed anche

un margine di utile. Se gli stessi cittadini sono amministratori di città e fanno le stesse opere con denaro pubblico, potranno farsi rimborsare solo 15 milioni.

ART. 29.

Procedura - Ricorsi. — Con queste disposizioni si « tutelano » i così detti liberi cittadini possidenti aree e fabbricati.

Rimando a dopo il commento ai primi due paragrafi di questo articolo. Incomincio dal paragrafo 3° dove è detto che:

« La deliberazione è depositata per 20 giorni nell'ufficio comunale e del deposito viene dato avviso al pubblico con apposito manifesto; essa è inoltre notificata individualmente ai proprietari interessati ».

Di fronte ai ricorsi la Giunta provinciale amministrativa potrà ordinare all'Amministrazione comunale produzione di documenti, chiarimenti, ordinare perizie, accessi sui luoghi, ecc. Non è detto in quanto tempo la Giunta provinciale amministrativa sia obbligata a fare questo lavoro; operata come è sempre, può anche, penso, richiedere almeno un anno di tempo, e anche oltre.

Col 6° capoverso, sempre di questo articolo, è detto:

« La decisione della Giunta provinciale amministrativa deve essere notificata a coloro i cui ricorsi o reclami non siano stati accolti; essi possono ricorrere, anche per il merito, nel termine di 30 giorni dalla notificazione, al Ministero delle finanze ».

Il che vuol dire che anche dopo il travaglio di qualche anno che può richiedere il parere della Giunta provinciale amministrativa il libero cittadino potrà ancora ricorrere al Ministero delle finanze. Non so quale sia la mole di pratiche che il Ministero delle finanze deve assolvere, ma ritengo, grosso modo, che di compiti e di lavori e di pratiche molto più importanti dei ricorsi di questo genere il Ministero delle finanze ne abbia parecchi; ragione per cui non so se nel caso di anche solo un migliaio di ricorsi dei soliti liberi cittadini il Ministero delle finanze potrà decidere entro un anno, o in termine più lungo. Due, tre, quattro anni per i ricorsi: e intanto i lavori non si inizieranno e le Amministrazioni cambieranno.

Ma ritorniamo ora ai primi due commi sempre di questo articolo 239.

Nel primo è detto:

« La deliberazione che istituisce l'uno o l'altro contributo, e stabilisce le norme per l'applicazione e riscossione di essi, deve de-

terminare *esattamente* la zona in cui sono comprese le proprietà da sottoporre ai contributi, i prezzi dei beni e delle aree, come all'articolo precedente, le ditte intestatarie e, per le aree fabbricabili, deve indicare anche lo stato di parcellamento ».

Io domando a tutti i sindaci, a tutti i funzionari dei nostri comuni, a tutti i Ministeri competenti in materia finanziaria ed urbanistica, *se sia mai possibile stabilire per ogni opera pubblica quale sia « esattamente » la zona in cui l'opera pubblica ha un'influenza specifica: io nego che sia possibile.*

È un punto su cui richiamo tutta la vostra attenzione perché è fondamentale, perché rappresenta la pietra angolare su cui poggerà uno dei criteri informatori della mia nuova proposta.

Consideriamo attentamente la « realtà » di questa parte del problema, quella « realtà » che è la ragione prima per cui la legge n. 1175 del 1931 diventa inapplicabile. Anche prescindendo dai fabbricati e impostando il problema, come sostengo, solo sulle aree, disaminiamo se, e come, e quando, esista la possibilità di distinguere « esattamente » una zona in cui un'opera pubblica apporta un accrescimento di valore « specifico » e altre zone in cui la stessa opera pubblica apporta un accrescimento di valore « generico ».

Consideriamo una fognatura ordinaria: pare il caso migliore in cui quasi sempre si possa sostenere esservi uno specifico vantaggio per una data zona. Ma basta pensare che si tratta sempre o di qualche collettore molto importante, più capace di quanto non esiga una zona ristretta, o di un collettore modesto ma che si innesta in una rete già efficiente, e ci troviamo di fronte a valutazioni e contestazioni senza fine.

Se poi vogliamo fissare l'orbita in cui la stessa fognatura può apportare un contributo di migliorìa generica, ci troviamo di fronte ad un'orbita di parecchi chilometri quadrati, e nelle due zone complesse e vaste in cui riterremo benefica in modo specifico e in modo generico la fognatura dovremmo stabilire:

1°) tutti i valori attuali dei fabbricati e delle aree, cioè centinaia e centinaia, anche migliaia, di valutazioni sulle quali saranno possibili centinaia di ricorsi;

2°) la suddivisione delle due percentuali di contributi non solo fra le centinaia e centinaia di proprietà, ma in rapporto proporzionale alla posizione che tali fabbricati ed aree possono avere rispetto alla fognatura eseguita; e anche dopo questi computi com-

plicatissimi resta la possibilità di ricorsi senza numero.

Passiamo a qualche altra opera pubblica; per esempio la sistemazione di una strada del centro, oppure l'apertura di una nuova strada alla periferia: domando chi possa contestare che la sistemazione di una strada o di una zona del centro non accresca anche, sia pure in piccola misura, il valore delle zone periferiche; domando se non sia innegabile che strade ed opere fatte alla periferia accrescono anche il valore ai negozi del centro, e, più esattamente, il valore delle aree su cui i negozi stanno. E anche in questo caso affermo non solo che è difficile ma che è impossibile stabilire l'orbita in cui un'opera pubblica è operante, e possiamo ritenere che qualunque opera pubblica accresce più o meno sensibilmente il valore di « tutte » le aree entro i confini del comune. Non solo, ma dobbiamo riconoscere che qualche volta le aree più vicine all'opera pubblica sono effettivamente sacrificate in confronto al beneficio che un'opera pubblica apporta in una zona meno vicina, od a tutta la città. La costruzione di un lavatoio o di uno stabilimento di bagni può abbassare un poco il « tono » edilizio circostante: ma è ottima comodità e bene per una vasta zona un poco lontana dall'opera stessa.

La stessa considerazione può essere fatta per la costruzione di una scuola o di un ospedale o di un fabbricato per uffici pubblici. Sono casi in cui possiamo affermare che, anche a prescindere da altre considerazioni, l'orbita in cui l'opera è utile abbraccia tutto il territorio comunale, ma la gradualità di tassazione delle varie aree in rapporto al loro accrescimento di valore per l'opera pubblica eseguita è praticamente impossibile.

In qualche caso noi portiamo addirittura un vero danno ai proprietari più vicini all'opera pubblica: per esempio una strada a lago che divida i giardini privati dal lago, o una scuola all'aperto che noi erigiamo in una zona di villini, sono, qualche volta, di danno e di svalorizzazione delle aree più vicine.

Ritengo possano bastare queste poche considerazioni per affermare che è impossibile, come l'attuale legge pretende, delimitare « esattamente » la zona in cui una opera pubblica accresce il valore delle aree, sia in modo specifico che in modo generico; ma che tutte le opere pubbliche apportano complessivamente un accrescimento di valore al complesso delle aree private per un importo globale che si deve ritenere almeno uguale al costo dei lavori stessi.

Gli articoli 240 e 241 in sostanza dispongono che il calcolo del contributo spettante, ammesso che il cittadino non abbia ricorso o che abbia fatto anche i due ricorsi ma che sia stato soccombente, viene effettuato in occasione del primo trapasso di proprietà (!) e « ove entro un quinquennio (!) dal compimento dell'opera non avvenga trapasso di proprietà il Comune procede in via presuntiva all'accertamento dell'incremento di valore ». Naturalmente anche contro tale iscrizione è ammesso il ricorso contro il « quantum » da pagare cioè i due ricorsi fino al Ministero delle finanze.

L'articolo 242 dice:

« Il contributo è iscritto a ruolo a carico dei proprietari degli immobili all'atto dell'accertamento. L'iscrizione è fatta con la procedura stabilita per i tributi locali, ma con la rateazione di cui all'articolo seguente ».

L'articolo 243 dice:

« La riscossione del contributo di miglioria deve effettuarsi, di regola, a rate semestrali non inferiori a dieci, ma il comune o la provincia può, su richiesta dell'interessato, autorizzare il pagamento in un numero di rate non superiore a venti ».

Quindi: due o tre anni di eventuali ricorsi, un anno per compiere l'opera, cinque anni in attesa di un trapasso di proprietà, un anno per l'accertamento, qualche altro anno contro il ricorso sulla misura del contributo, otto anni di media per l'esazione: totale venti anni.

È tempo di guardare in faccia alla realtà e di affermare che non possiamo attardarci su leggi e posizioni così fatte.

* * *

Bisogna trovare una soluzione; bisogna smetterla di regalare milioni a centinaia, milioni di danaro pubblico che vanno ad accrescere il patrimonio di un numero esiguo di nostri concittadini che normalmente sono fra i meno bisognosi; bisogna che l'opera pubblica sia rimborsata integralmente e non solamente nella misura del 15 per cento; bisogna creare un sistema col quale i ricorsi siano rapidamente ed equamente giudicabili; bisogna trovare un sistema che permetta ai Comuni programmi pluriennali di lavori a largo respiro; occorre trovare un sistema che non permetta a degli amministratori inetti di male amministrare il denaro pubblico, ma che permetta agli uomini attivi — cioè alla maggioranza degli amministratori comunali — di poter operare in ampiezza e in

serenità, e solo con quei controlli che aiutano gli uomini e che potenziano le opere.

Oggi quando per l'allargamento di una strada chiamiamo uno o più cittadini per gli espropri, quasi sempre commettiamo un atto di ingiustizia perché, non avendo altre risorse, tentiamo di ridurre le spese di esproprio a danno del singolo cittadino la cui area viene inclusa in area comunale. La soluzione che propongo ci permette di ricevere gli stessi cittadini nel nostro ufficio con viso sorridente, pronti ad accettare qualunque ragionevole proposta di prezzo la quale, più sarà alta, meglio sarà per il nostro comune.

RAGIONI FONDAMENTALI E DINAMICA DEL TRIBUTO CHE SI PROPONE.

Fine del tributo che si propone è il finanziamento di tutte le opere pubbliche straordinarie di competenza di ogni comune, e di tutti i lavori pubblici ordinari che servono alla conservazione delle opere stesse.

La proposta di legge per la istituzione di un *tributo per incremento urbanistico* trova il suo fondamento nella constatazione della sempre crescente mole di lavori pubblici cui i comuni debbono provvedere, ma anche in alcune considerazioni di ordine sociale che si enunciano quali premesse della proposta in oggetto:

1°) Necessità di reperire ed assicurare il finanziamento dei lavori pubblici comunali senza aggravare il bilancio dello Stato; attribuendo ai comuni la facoltà di acquisire nell'ambito della rispettiva orbita territoriale i mezzi di diretto finanziamento dei propri lavori pubblici.

2°) Necessità di sostituire le disposizioni vigenti che regolano i contributi di miglioria perché sono insufficienti, imperfette, e praticamente inoperanti.

3°) Si rivela in modo sempre più evidente:

a) che il valore urbanistico delle aree è dato *fondamentalmente e prevalentemente dai lavori pubblici che si realizzano nel corso del tempo;*

b) che le opere pubbliche, pur essendo realizzate per assolvere esigenze di carattere collettivo, determinano un naturale e progressivo incremento di valore alle aree di proprietà privata;

c) che l'accrescimento di valore che l'opera pubblica apporta globalmente alle aree private può ritenersi di un importo almeno eguale al costo dell'opera stessa.

4°) Quando consideriamo che oggi i lavori pubblici comunali sono pagati con le imposte generiche, e cioè col denaro di tutti i cittadini, dobbiamo riconoscere che, pur non volendolo, veniamo ad accrescere di fatto il valore di beni privati mediante denaro pubblico: e questa situazione non deve continuare in una dinamica sociale che voglia perfezionarsi.

Dobbiamo pertanto ammettere che qualunque accrescimento di valore di uno o più patrimoni privati che avvenga con denaro pubblico *deve trovare una contropartita di rimborso almeno pari alla spesa*. È per questa ragione che il contributo che si propone a carico delle aree private *deve ritenersi un rimborso di spesa e non una imposta*.

5°) È difficile e quasi impossibile enucleare esattamente l'orbita in cui un'opera apporta una miglioria specifica dalle altre zone in cui la stessa opera pubblica apporta una miglioria generica; ma si può ritenere che ogni opera pubblica esercita un riflesso di vantaggio sull'intero territorio comunale, e conseguentemente accresce, sia pure in misura più o meno sensibile, il valore di tutte le aree di proprietà privata, edificabili ed edificate, dell'intero territorio comunale.

Si ritiene pertanto che il costo di un'opera pubblica, sia straordinaria che ordinaria, può essere razionalmente imputato a carico di tutte le aree; e, quale elemento di misura, in rapporto al loro valore urbanistico corrente, indipendentemente dagli immobili che sopra di esse possono trovarsi. (Il patrimonio edilizio sarà sempre oggetto di altre leggi fiscali riguardanti la sua entità specifica).

6°) Le premesse enunciate non vogliono essere un processo al passato, ma la base su cui poggiare una legislazione nuova per oggi e per l'avvenire.

Si considera pertanto il futuro e si imposta:

a) quale orbita di tempo un periodo — teorico — di 50 anni;

b) quale entità globale di spese — in 50 anni — un importo di lavori pari al valore corrente complessivo di tutte le aree private, sia scoperte che coperte da immobili;

c) conseguentemente un importo annuale, di lavori e di tributi, pari ad un centesimo del valore globale anzidetto (2 per cento) (articolo 6).

7°) Caratteristiche particolari del contributo che si propone:

a) è razionale e difficilmente contestabile perché viene accertato ed applicato su valori reali di mercato e di stima deliberati

collegialmente da una commissione prevalentemente tecnica (articolo 7);

b) è molto perequato nei suoi riflessi economici in rapporto al tenore di vita dei contribuenti.

* * *

La procedura tecnica ed amministrativa sarebbe la seguente.

Una Commissione prevalentemente tecnica divide la città in zone le cui aree abbiano valore omogeneo, e stabilisce con criteri obiettivi e prudenziali il valore commerciale metro per metro di ogni zona. (Sarà un lavoro laborioso ma solo il primo anno).

La revisione generale dei valori sarà fatta ogni cinque anni. Ma eventuali revisioni parziali potranno essere fatte ogni anno limitatamente a zone che subissero rapidamente accrescimenti o diminuzioni di valore in misura superiore al 20 per cento.

Onde stabilire un criterio basilare circa il concetto di area fabbricabile, si determina di ritenere come tale qualunque area che si trovi nell'orbita di 100 metri da una strada pubblica (articolo 4); e di poggiare ogni valutazione agli effetti di questo contributo solo sul valore urbanistico (articolo 5), anche qualora il valore puramente urbanistico sia modesto.

* * *

Ad eliminare prevedibili opposizioni circa la possibilità o meno della applicazione del contributo in rapporto alle condizioni economiche e sociali ambientali, con l'articolo 1 si prevede per i piccoli comuni l'obbligo di avvalersi del contributo solo se abbiano la caratteristica di stazioni di cura, soggiorno e turismo.

Con l'articolo 3 si specificano le aree aventi diritto di esenzione dal contributo in modo permanente. Per aree aventi particolare fisionomia e particolare ubicazione si prevede la possibilità di esenzione temporanea su richiesta degli interessati, con vincolo di servitù e con diritto di riscatto.

Con l'articolo 7 si fissano le norme a garanzia della necessaria obiettività nella determinazione dei valori imponibili, ed è pertanto demandata tale determinazione ad una commissione di costituzione prevalentemente tecnica.

Con l'articolo 9 che attribuisce efficacia quinquennale alla determinazione del valore

delle aree, si prevede la possibilità di aumento o diminuzione nel valore imponibile di quelle aree che abbiano a subire improvvisamente nel corso del quinquennio un aumento od una diminuzione del loro valore urbanistico, per qualunque motivo, superiore al 20 per cento.

Con l'articolo 9 viene ad essere prevista anche una eventuale ipotesi di inflazione monetaria così che, nel deprecato caso che altre inflazioni dovessero intervenire, il tributo, senza bisogno di leggi specifiche sempre tarde a venire, nel termine di un anno sarebbe dalla Commissione subito adeguato al nuovo valore della moneta.

Nonostante la prudenza con cui la Commissione di cui all'articolo 7 determinerà i valori imponibili, con gli articoli 11 e 12 sono previste le garanzie di ricorsi contro gli accertamenti che l'Amministrazione comunale farà a carico dei possessori delle aree soggette al tributo.

Con gli articoli 15, 16 e 17 si concreta il concetto fondamentale che anima e rende operante sul piano sociale il tributo di cui è oggetto la proposta; cioè l'Amministrazione comunale rimane vincolata in modo assoluto devolvere tutto il provento del tributo per incremento urbanistico solo nella esecuzione di opere pubbliche. Si comprendono nel finanziamento anche i lavori di ordinaria manutenzione in quanto la conservazione di un'opera pubblica è la condizione necessaria perché l'opera continui anche nel tempo il suo apporto di valorizzazione urbanistica alle aree soggette al tributo.

L'articolo 18 elimina e risolve ogni eventuale dubbio che il tributo in parola abbia il carattere di imposta sul reddito o sul patrimonio piuttosto che un rimborso di spesa, in quanto l'articolo medesimo fa gravare sul provento del tributo tutte le spese di accertamento, di esazione di qualsiasi altra natura inerente al tributo stesso.

Con l'articolo 17 è prevista a carico del tributo anche l'attuazione di quelle opere che pur venendo eseguite sulle sedi di strade provinciali e statali sono conseguenti da necessità specificamente urbanistiche, quali le fognature, i marciapiedi, i sottopassaggi ecc.

Con l'articolo 20 si prevede la possibilità di delegare una parte del provento a favore della Cassa depositi e prestiti, e di altri Istituti di diritto pubblico all'uopo autorizzati, esclusivamente per mutui che sia necessario contrarre per assicurare e facilitare la esecuzione di opere pubbliche di particolare entità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti o che pur avendo popolazione inferiore siano capoluogo di provincia, o che abbiano un centro agglomerato di almeno 10.000 abitanti, o che abbiano la caratteristica di stazioni di cura soggiorno e turismo, devono applicare un tributo urbanistico a carico delle aree private, a titolo di rimborso delle spese per i lavori pubblici.

Per i comuni non inclusi nel paragrafo precedente l'applicazione del tributo sarà facoltativa. Essa dovrà essere regolarmente deliberata dal Consiglio comunale, e la delibera dovrà ottenere l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa e della Commissione centrale per la finanza locale.

ART. 2.

I comuni di cui all'articolo precedente devono rinunciare all'applicazione dei contributi di miglioria di cui agli articoli 236 al 245 e del contributo di fognatura di cui agli articoli 247 al 253 del testo unico della finanza locale, 14 settembre 1931, n. 1175.

ART. 3.

Sono esenti dal tributo:

- a) le aree di proprietà dello Stato, delle provincie e dei comuni;
- b) le aree di pertinenza della Santa Sede, esenti da tributi in conformità agli articoli 15 e 16 del Trattato approvato con legge 20 maggio 1929, n. 810;
- c) le aree di Istituti di beneficenza e di assistenza, di Opere pie e di religione, ma solo per la parte necessaria alla loro attività specifica.

Potranno altresì essere esentate:

- a) le aree private sistemate in modo permanente a parchi e giardini e che possano, per la loro posizione e la loro ampiezza, rappresentare zone verdi o panoramiche di utilità igienica e urbanistica;
- b) le aree private coperte da immobili o parchi dichiarati sotto il vincolo di tutela dalla Sovrintendenza delle belle arti;
- c) le aree private che, pur essendo tassabili, si trovino agli effetti urbanistici in ubicazione tale da ritenersi non atte a diventare aree fabbricabili per lungo periodo di tempo.

Le esenzioni di cui al secondo comma potranno essere concesse con deliberazione della Amministrazione comunale a richiesta degli interessati, sentito il parere della Commissione di cui all'articolo 7 e saranno, in ogni caso, subordinate e limitate al permanere delle condizioni che determinarono la esenzione. A tale fine l'area esentata è, con la stessa deliberazione, sottoposta a vincolo di servitù a favore del comune.

È concessa facoltà di riscatto del vincolo in ogni tempo da parte del proprietario previo pagamento dell'ammontare delle annualità di contributo non corrisposto. Le annualità di contributo non corrisposto verranno calcolate in base al valore dell'area al momento del riscatto.

ART. 4.

Sarà ritenuta area fabbricabile, e conseguentemente soggetta al tributo urbanistico, qualunque area che si trovi nell'orbita di cento metri dalla più vicina strada pubblica.

Potranno essere del pari ritenute soggette al tributo anche altre aree distanti oltre 100 (cento) metri dalla più vicina strada pubblica, qualora siano ritenute edificabili a giudizio della Commissione di cui all'articolo 7.

ART. 5.

Il valore imponibile delle aree soggette al tributo sarà determinato in rapporto alle rispettive posizioni urbanistiche, indipendentemente dall'uso delle aree medesime.

ART. 6.

Il tributo sarà rapportato percentualmente in rapporto al programma di lavori pubblici che verranno deliberati come all'articolo 16, e non potrà mai eccedere la misura del due per cento dell'imponibile di cui al precedente articolo.

ART. 7.

Ai fini della determinazione del valore delle aree da sottoporre al tributo, il territorio del comune è diviso in zone a valore omogeneo da una apposita Commissione tecnica, la quale stabilisce, altresì, per ciascuna zona il valore urbanistico dell'unità di superficie.

Nel deliberare la predetta classificazione topografica e i valori unitari delle aree, il Consiglio comunale dovrà uniformarsi alle determinazioni espresse dalla Commissione.

La Commissione tecnica comunale è presieduta dal Sindaco o da un suo delegato ed è composta di:

a) due consiglieri comunali, nominati dal Consiglio;

b) il Presidente della Amministrazione provinciale od un suo delegato;

c) l'Intendente di finanza od un suo delegato;

d) l'Ingegnere capo dell'Ufficio erariale od un suo delegato;

e) il Direttore dell'Ufficio imposte dirette o un suo delegato;

f) l'Ingegnere capo del comune od un suo delegato;

g) il Presidente della Camera di commercio od un suo delegato;

h) il Presidente del Collegio degli ingegneri od un suo delegato;

i) il Presidente della Azienda autonoma di cura e soggiorno, ove esista, od un suo delegato.

Sono altresì aggregati alla Commissione due rappresentanti dei Proprietari da designarsi dal Consiglio comunale, l'uno tra i maggiori e l'altro tra i minori contribuenti del comune per sovrimposta fondiaria.

Il Segretario generale del comune eserciterà le funzioni di segretario della Commissione.

Ai membri che ricoprono cariche estranee all'Amministrazione comunale saranno attribuite speciali indennità da liquidarsi annualmente con deliberazione della Giunta comunale approvata dalla Giunta provinciale amministrativa. Il relativo ammontare graverà sul provento del tributo, in conformità a quanto disposto dall'articolo 18.

ART. 8.

I comuni interessati dovranno istituire un'«ufficio catastale» preposto alla istituzione e alla tenuta del registro catastale comunale, ed alla amministrazione del tributo urbanistico.

Gli Uffici del Catasto forniranno, a richiesta ed a spese della Amministrazione interessata, gli elementi planimetrici ufficiali occorrenti per la impostazione del registro comunale del catasto delle aree soggette a tributo urbanistico.

Ogni trapasso di proprietà di area privata, scoperta o coperta da immobili, dovrà essere notificato dal notaio, entro 10 giorni dal rogito, all'ufficio comunale preposto alla Amministrazione del tributo urbanistico.

ART. 9.

La prima determinazione del valore delle aree e le successive revisioni varranno normalmente per un periodo quinquennale. Le revisioni, a valere per l'anno successivo, dovranno essere deliberate entro il 1° agosto.

Nel corso del quinquennio potrà farsi luogo a revisioni straordinarie qualora sia avvenuto aumento o diminuzione, per qualsiasi causa, nel valore delle aree di una determinata zona in misura non inferiore al venti per cento rispetto alla valutazione in corso.

La eventuale variazione di valore, riconosciuta nel corso del quinquennio, avrà effetto, ai fini del tributo, dall'anno nel quale ne sia stata fatta la regolare delibera da parte del Consiglio comunale, ed essa non interrompe il corso del quinquennio per la successiva determinazione.

I valori accertati potranno essere aumentati anche a richiesta dei proprietari; ma agli effetti dell'articolo 22 tali imponibili varranno solo qualora tale richiesta di aumento dell'imponibile sia stata iscritta a ruolo almeno tre anni prima della delibera di esproprio.

ART. 10.

La deliberazione che approva la classificazione in zone del territorio comunale e la determinazione del rispettivo valore unitario come all'articolo precedente è pubblicata per quindici giorni all'Albo pretorio del comune dandone avviso pubblico con apposito manifesto, e quindi viene trasmessa alla Giunta provinciale amministrativa per l'approvazione, assieme alle eventuali opposizioni formulate dagli interessati ed alle deduzioni espresse dalla Commissione tecnica.

La decisione di approvazione della Giunta provinciale amministrativa viene pubblicata all'Albo pretorio per quindici giorni consecutivi.

ART. 11.

Il tributo è iscritto a ruolo a carico del proprietario dell'area all'atto dell'accertamento, con la indicazione degli elementi catastali che la contraddistinguono.

I beni indivisi sono ripartiti, agli effetti del tributo, nelle quote spettanti ai singoli comproprietari, con l'osservanza dell'articolo 1101 del Codice civile.

Le società commerciali e gli altri enti collettivi sono considerati, agli effetti del tributo, come unico contribuente.

ART. 12.

La Giunta Municipale entro il 20 ottobre forma, secondo le norme del testo unico per la finanza locale, la matricola dei contribuenti da pubblicarsi per venti giorni consecutivi mediante deposito nell'Ufficio comunale dandone avviso con apposito manifesto da pubblicarsi all'Albo pretorio e nei luoghi pubblici.

Nello stesso termine dei venti giorni sono notificate agli interessati, a mezzo del messo comunale, le nuove iscrizioni o le variazioni del valore delle aree.

Nei trenta giorni successivi all'ultimo giorno del deposito della matricola, o da quello della notificazione individuale, decorrono rispettivamente i termini per coloro che intendano ricorrere in primo grado alla Commissione comunale di cui all'articolo 278 del testo unico della finanza locale approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni.

Per quanto riguarda gli ulteriori ricorsi di seconda e terza istanza e la formazione dei ruoli definitivi e suppletivi valgono, in quanto applicabili, le norme contenute nel capo XIX del testo unico citato.

ART. 13.

Non è consentito trapasso di proprietà di aree sulle quali siano pendenti ricorsi contro l'accertamento del tributo urbanistico. Qualora un trapasso avvenga in evasione della presente legge esso sarà invalido a tutti gli effetti.

L'Ufficio comunale cui sarà demandata la tenuta del registro catastale dovrà rilasciare dichiarazioni conformi quando gli vengano richieste a questo oggetto.

ART. 14.

Il tributo è riscosso con ruoli nominativi per mezzo degli esattori comunali e con i privilegi fiscali autorizzati dalla legge per la riscossione delle imposte dirette.

ART. 15.

Il provento derivante dall'applicazione del tributo deve essere imputato annualmente nel suo importo integrale in uno speciale capitolo del Bilancio, e non potrà essere destinato se non a fronteggiare spese per opere pubbliche straordinarie o ordinarie di carattere urbanistico in conformità ad un piano di esecuzione che dovrà essere approvato dal Consiglio comunale congiunta-

mente alla deliberazione di approvazione del bilancio.

Per spese urbanistiche ordinarie relative a questo tributo si intendono quelle destinate a mantenere efficienti tutte le opere pubbliche.

ART. 16.

Il Consiglio comunale dovrà inscrivere in bilancio, anno per anno, per essere discussi ed approvati congiuntamente alla delibera di approvazione del bilancio, i lavori pubblici di carattere straordinario e ordinario che intende realizzare a carico dell'esercizio in esame.

L'importo di tali lavori, compresi gli impegni eventualmente delegati come agli articoli 20 e 21, non dovrà mai eccedere un cinquantesimo del valore imponibile delle aree soggette a tributo.

ART. 17.

Saranno comprese nel piano annuale di finanziamento quelle opere che siano rispondenti a necessità urbanistiche (fognature, marciapiedi, sottopassaggi, ecc.) anche se da eseguirsi sopra strade provinciali e statali.

ART. 18.

Sull'ammontare del provento faranno carico tutte le spese di accertamento e di riscossione.

ART. 19.

Insieme con l'approvazione dei lavori impostati in bilancio dovrà essere deliberata l'aliquota percentuale da applicare in rapporto alla globale entità dell'imponibile.

Essa non dovrà mai eccedere la misura del 2 per cento del valore delle aree, come ai limiti stabiliti nei precedenti articoli 6 e 16.

L'aliquota dovrà essere sempre inferiore al 2 per cento quando l'importo dei lavori previsti non esiga l'applicazione dell'aliquota massima.

Un eventuale residuo attivo — dovuto ad arrotondamento di aliquota od a qualsiasi altra ragione — dovrà essere riportato nello stesso capitolo nel bilancio dell'anno successivo e varrà a ridurre l'aliquota dell'esercizio in cui verrà imputato.

ART. 20.

Sui proventi del tributo per incremento urbanistico il comune può rilasciare delegazioni di pagamento a favore della Cassa

depositi e prestiti e di altri Istituti di diritto pubblico all'uopo autorizzati, esclusivamente per mutui che sia necessario contrarre per la esecuzione di opere pubbliche straordinarie di particolare entità.

ART. 21.

L'importo delle scadenze per delegazioni già in atto a carico dei Comuni che applicheranno il tributo urbanistico, limitatamente alle delegazioni che vennero accese per la realizzazione di lavori pubblici negli anni precedenti l'approvazione della presente legge, saranno iscritte, anno per anno, nel capitolo di bilancio afferente il tributo urbanistico, e saranno pertanto computate in deduzione dell'importo del piano annuale dei lavori che verranno proposti e deliberati come all'articolo 16.

ART. 22.

I Comuni che in forza di piani regolatori o di altre delibere regolarmente approvate debbano acquisire aree private, corrispondranno ai proprietari di tali aree i valori imponibili che (in conformità agli articoli 4, 5 e 9 della presente legge) trovansi iscritti a ruolo il giorno della delibera di esproprio.

Il valore imponibile di cui al precedente paragrafo dovrà essere quello iscritto nei ruoli il giorno del pagamento qualora fra la delibera di esproprio ed il giorno del pagamento intercorra un periodo di tempo superiore ai dodici mesi.

ART. 23.

I Comuni che si varranno del tributo urbanistico dovranno deliberare contemporaneamente una riduzione delle imposte sui consumi in misura pari all'importo che negli anni precedenti veniva stanziato per finanziare i lavori pubblici e per assolvere alle scadenze delle delegazioni di mutui in corso per precedenti lavori pubblici.

Tale importo dovrà essere commisurato alla media degli stanziamenti avvenuti nei bilanci del triennio precedente l'applicazione del tributo urbanistico.