

N. 589-C-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE RAFFAELLI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 19 dicembre 1961

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAMBRONI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(MEDICI)

E COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(TOGNI)

E

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

SPEZZANO, MONTAGNANI MARELLI, RODA, MARIOTTI, GIACOMETTI,
GRAMEGNA (N. 36); ZOTTA e CERICA (N. 194)

TESTO UNIFICATO APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 dicembre 1962 (Stampati nn. 1884, 36, 194)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 29 dicembre 1962*

Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739

Presentata alla Presidenza il 6 febbraio 1963

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Camera torna ad occuparsi per la seconda volta in questa legislatura del complesso problema che va sotto il nome di « imposta sulle aree fabbricabili », problema che fin dal 1958 fu posto alla nostra attenzione per l'iniziativa dei deputati del gruppo comunista e del gruppo socialista con la proposta n. 212, presentata il 2 agosto 1958, da parte dei deputati Natoli, Venturini, Amendola Pietro, Berlinguer, Caprara, Cianca, Cinciari Rodano Maria Lisa, Comandini, D'Onofrio, Lizzadri, Nannuzzi e Vecchietti, avente per titolo: « Istituzione di una imposta annua sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento della edilizia popolare ».

Successivamente il 25 novembre 1958 il ministro delle Finanze on. Preti, presentava per il Governo il disegno di legge n. 589 dal titolo: « Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931 n. 1175 ».

Sulla materia sono state presentate inoltre: la proposta di legge n. 98 d'iniziativa dei deputati Curti Aurelio ed altri (presentata il 16 luglio 1958);

la proposta di legge n. 429 d'iniziativa del deputato Terragni (presentata il 23 ottobre 1958);

la proposta di legge n. 1516 d'iniziativa dei deputati Pieraccini ed altri (presentata il 24 luglio 1959).

Di queste proposte due prevedevano la istituzione di una imposta annuale sulle aree fabbricabili e precisamente il disegno di legge presentato dal ministro delle Finanze onorevole Preti (nel titolo I - articoli da 1 a 24) e la proposta di legge dell'onorevole Natoli ed altri. Quest'ultima, riprendeva analoga proposta presentata nella precedente legislatura, il cui principio di istituire una imposta annuale sulle aree fu recepito nel testo licenziato dal Senato il 31 gennaio 1957.

Come è noto, il testo del Senato fu osteggiato alla Camera dai deputati liberali e dalla democrazia cristiana che ne resero impossibile l'approvazione nella II legislatura.

Uguale sorte toccò alla proposta dell'onorevole Natoli.

Il disegno di legge presentato dal ministro Preti riprendeva largamente il testo elaborato dal Senato e oltre al titolo I (imposta annuale sulle aree fabbricabili) prevedeva un titolo II con norme miglioratrici del « contributo di miglioria generica » e del « contributo di miglioria specifica ».

Nella discussione che si è avuta nel 1961 alla Camera si è assistito al fatto veramente straordinario che il Governo del tempo presieduto dall'onorevole Fanfani non sostenne il disegno di legge presentato dai ministri Preti (Finanze), Tambroni (Interno), Medici (Bilancio), Togni (Lavori Pubblici) del precedente governo Fanfani, ma sostenne le proposte che in pratica lo svuotavano di ogni portata positiva.

Era il Governo monocoloro della democrazia cristiana detto delle « convergenze parallele » sostenuto dai partiti repubblicano, socialdemocratico, liberale. La discussione mise subito in chiaro che uno dei « convergenti », il Partito Liberale Italiano contava assai più degli altri sostenitori perché riuscì ad imporre interamente il suo punto di vista trovando ampio appoggio nella destra democristiana entro e fuori del Governo. Il Partito Liberale Italiano riuscì ad ottenere l'abolizione del titolo I del disegno di legge, quello appunto istitutivo della imposta annuale sulle aree fabbricabili ed impose di svolgere la discussione su una serie di emendamenti sostitutivi della parte fondamentale del disegno di legge governativo.

Il Partito Socialista Democratico Italiano non andò oltre a proteste verbali quanto sterili, limitandosi a proporre accorgimenti migliorativi del tutto marginali, concorrendo nella sostanza alla realizzazione del disegno liberale di impedire l'approvazione di una imposta annuale.

Ugualmente alcuni deputati della Democrazia cristiana di gruppi di « sinistra » dopo aver elevato flebili proteste, generalmente fuori dell'aula parlamentare rientrarono tutti nella disciplina di partito a sostenere le pre-

tese sostanziali del Partito Liberale Italiano e del gruppo dirigente democristiano.

Fece eccezione il Partito Repubblicano Italiano i cui deputati si opposero nettamente e votarono contro il disegno di legge privato di ogni sua efficacia.

SOPPRESSIONE DELL'IMPOSTA SULLE AREE

Il disegno di legge del ministro Preti, che ricalcava la formulazione del testo approvato dal Senato nella precedente legislatura, prevedeva:

1°) per i Comuni con più di 50.000 abitanti o che siano capoluogo di provincia o stazioni di cura e soggiorno e turismo, una imposta annuale sulle aree fabbricabili, secondo il valore di mercato risultante alla data del 1° settembre dell'anno solare precedente, accertata dal comune su denuncia del contribuente o d'ufficio, con aliquote massime del 2 per cento per i comuni con meno di 1 milione di abitanti e del 4 per cento per i comuni con più di 1 milione di abitanti; e una limitata facoltà di esproprio di aree;

2°) per i comuni che non applicassero l'imposta annuale sulle aree, « una imposta sull'incremento di valore delle aree inedificate » sugli incrementi verificatisi fra una data iniziale fissata dal comune e la vendita o la utilizzazione edificatoria, e, in mancanza di vendita o di costruzione, sugli incrementi verificatisi ogni decennio, con l'aliquota fissa del 15 per cento sull'incremento di valore;

3°) di migliorare la procedura per applicare il contributo di « miglioria specifica » a favore di Regioni, Province, Comuni e Consorzi di Comuni, e di fissare l'aliquota relativa in misura non superiore al 25 per cento.

Era un disegno di legge che a parte alcune norme e misure che era necessario migliorare e perfezionare (limite degli abitanti dei comuni per l'applicazione dell'imposta, aliquote, prezzo di esproprio e sua maggiorazione fissa, procedura per l'esproprio e per le deliberazioni istitutive) conteneva la istituzione al titolo I dell'imposta annuale sulle aree fabbricabili ai valori di mercato accertati dal comune e la facoltà di esproprio, limitata a casi specifici di aree, ad « un prezzo corrispondente al loro valore » sia pure con una maggiorazione del 20 per cento.

I deputati comunisti furono d'accordo di accettarlo come testo base pur proponendo modifiche per migliorarlo e perfezionarlo e renderlo più rispondente agli interessi dei comuni e più efficace nel reprimere la speculazione sulle aree.

Contro tale impostazione si sviluppò l'attacco dei parlamentari liberali che, come reclamava tutta la stampa dei monopoli, voleva cancellare il titolo I, cioè l'imposta annuale sulle aree, riducendo nel nulla dopo anni di discussione nel Parlamento e nel Paese la possibilità di applicare una sia pur moderata imposta sulle aree fabbricabili, come veniva e viene tuttora richiesto dai comuni e dalla loro associazione nazionale. Ma tanta fu la forza dei liberali e l'accondiscendenza del gruppo dirigente della democrazia cristiana e del gruppo parlamentare socialdemocratico, che in commissione prima ed in assemblea poi, le richieste dei liberali, coincidenti con le richieste della confindustria e della proprietà fondiaria, divennero legge.

Anche una posizione intermedia avanzata dal ministro delle finanze, senatore Trabucchi, e da noi sostenuta, di istituire una imposta sulle aree ai valori di mercato *una tantum* in via straordinaria, fu respinta dai liberali e dalla democrazia cristiana e perciò decadde. Cosicché fu approvato da una maggioranza di socialdemocratici, democristiani, liberali, monarchici, missini, un testo che riteniamo completamente negativo per tre motivi:

1°) perché abolisce l'imposta sulle aree, sia annuale, sia *una tantum* (e, con questo, non solo fa il più grande regalo alla speculazione sfrenata di questi anni, ma le dà addirittura il crisma della legalità);

2°) perché abolisce, in realtà (pur mantenendola in apparenza, ma per casi che nella pratica possono difficilmente e raramente verificarsi) la facoltà di esproprio dei comuni allo scopo di costituire patrimoni di aree edificabili;

3°) perché offre, per queste « rinunzie », una « contropartita » illusoria. Non riteniamo infatti che le amministrazioni comunali saranno in grado di applicare efficacemente la procedura proposta per realizzare una imposizione retroattiva sugli incrementi di valore delle aree, realizzati negli ultimi 10, o 3 anni (secondo la categoria dei comuni), retroattività per altro esclusa nei riguardi dei proprietari di aree che abbiano eseguito costruzioni.

Non siamo contrari alle modificazioni apportate alle norme sul contributo di miglioria generica e specifica del testo unico per la finanza locale, ma si tratta di modifiche, che pur migliorando qua e là le procedure, non servono a creare strumenti adeguati a combattere contro la speculazione.

Quel testo è stato esaminato e approvato il 21 dicembre 1962 dal Senato che ha appor-

tato lievi modifiche, di cui due di una certa importanza, le altre puramente formali.

Le modifiche di un qualche rilievo sono all'articolo 1 e riguardano:

a) l'obbligo di istituire l'imposta sull'incremento di valore per i comuni con una popolazione superiore ai 30.000 abitanti (invece di 50.000) e per i comuni capoluoghi di provincia, ovvero dichiarati stazioni di cura soggiorno e turismo, ovvero per i comuni limitrofi ai comuni aventi non meno di 30.000 abitanti (ma nell'interpretazione della maggioranza della commissione di finanza dovrebbe intendersi 300.000 abitanti e non 30.000);

b) la riduzione del coefficiente di rivalutazione da 10 a 8 volte per le aree censite con reddito dominicale terreni secondo la legge 20 ottobre 1954, n. 1044. Malgrado questa riduzione il relatore per la maggioranza del Senato, senatore Cenini osserva che si tratta di un coefficiente eccessivo. Tale coefficiente impedirà di misurare l'incremento di valore di molti terreni o comunque di attenuare notevolmente l'applicazione della imposta.

Queste modifiche furono anche da noi sostenute alla Camera nel quadro di un ordinamento radicalmente diverso della cosiddetta imposta sull'incremento di valore dopo che fu respinta una serie organica di emendamenti istitutivi dell'imposta straordinaria sulle aree fabbricabili, e di norme efficaci sull'esproprio per formare patrimoni comunali di aree.

Dopo 10 anni si può dire che il problema è al punto di partenza. Le potenti forze della speculazione sulle aree e sul bisogno di case dei cittadini, che detengono e monopolizzano rilevanti aliquote dei suoli urbani edificabili, che condizionano negativamente e impediscono l'ordinato sviluppo delle maggiori città come di tutti i comuni in cui vi sia incremento di popolazione o, sviluppo turistico specialmente a carattere balneare, hanno trovato nei Governi della democrazia cristiana e in settori del Parlamento gruppi politici compiacenti e « sensibili » che hanno fatto scomparire il pericolo (da quelle forze veramente temuto) di veder istituita una misura fiscale efficace, semplice, capace di dare subito e ogni anno un gettito sensibile alle finanze dei comuni — specialmente i medi e i maggiori —; capace di agire in diminuzione del costo delle aree; capace di consentire con il congegno dell'esproprio ai valori dichiarati dal contribuente, l'intervento dei comuni nel mercato delle aree; di essere cioè uno stru-

mento insieme di portata fiscale e di intervento politico-economico specialmente in relazione al ruolo che i comuni possono e debbono avere nella programmazione democratica dello sviluppo economico e della pianificazione urbanistica.

COSA È RIMASTO DOPO LA SOPPRESSIONE DELLA IMPOSTA SULLE AREE.

Nel testo che ci viene ora sottoposto è scomparsa la sostanza oggetto di tanti dibattiti e iniziative.

L'imposta sulle aree non c'è più, né annuale, né straordinaria *una tantum*. Sono rimaste la cosiddetta « imposta sugli incrementi di valore » che sostituisce il contributo di miglioria generico del testo unico per la finanza locale e, le norme sul contributo di miglioria specifica.

Quanto alle disposizioni sulla cosiddetta imposta sugli incrementi di valore avremmo modo di denunciare e documentare nel corso della discussione nel dicembre 1961 il suo carattere incerto, macchinoso, tale da prestarsi a una serie infinita di contestazioni e di ricorsi, illusorio per i comuni. Quella denuncia e quella documentazione è negli atti della nostra assemblea, da nessuno è stata confutata e ad essa ci riferiamo non volendo appesantire la presente relazione. L'apporto fiscale di questa imposta alle finanze dei comuni sarà irrisorio mentre influirà negativamente sul mercato delle aree.

È quest'ultimo un argomento molto importante che dovrebbe far riflettere specialmente quanti in questi giorni mostrano di dimenticare il dibattito e le posizioni di allora; tenuto conto che in molti comuni e non solo nelle grandi città continua un aumento non indifferente del prezzo delle aree edificabili che si ripercuote pesantemente sul costo degli alloggi e degli affitti.

Il senatore Cenini, che è stato relatore per la maggioranza del Senato al disegno di legge, faceva in proposito questa osservazione:

« L'imposta sull'incremento di valore non può agire certo come moderatrice del prezzo. Anzi, se vi sarà ripercussione sul prezzo, si verificherà nel senso opposto ». « Lo strumento moderatore dovrebbe essere l'imposta patrimoniale, applicabile in alternativa »; proprio come il nostro gruppo ha sostenuto purtroppo senza successo. Ancora una volta perciò avremo una imposta — se così si può chiamare quella sull'incremento di valore — che non agirà sui profitti dei proprietari e sui parassitari arricchimenti degli speculatori di

aree, ma sarà da questi scaricata sul costo degli affitti e degli alloggi.

Oltre alla cosiddetta imposta sull'incremento di valore delle aree, il disegno di legge al nostro esame contiene norme che consentono la retrodatazione fino a 3 anni per i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti e fino a 10 anni per i comuni con popolazione di più di 30.000 abitanti o aventi le altre condizioni indicate nell'articolo 1.

Tali norme dovrebbero consentire di applicare l'imposta sugli incrementi verificatisi su aree compravendute nei termini retrodatati suesposti. Quanto aleatorio sia tale recupero non c'è bisogno di dimostrarlo.

Inoltre per i comuni con più di 30.000 abitanti o aventi le caratteristiche indicate nell'articolo 1, un'applicazione straordinaria dell'imposta, con aliquota ridotta, dell'8 per cento è prevista a carico dei soggetti indicati nell'articolo 3, sugli incrementi di valore verificatisi fra la data di riferimento di 10 anni anteriore alla data di deliberazione e la data della deliberazione istitutiva dell'imposta.

L'articolo 3 così individua i soggetti d'imposta: « tutte le società di capitali e altri soggetti, anche se persone fisiche, purché questi ultimi risultino intestati (!) su aree fabbricabili per un valore globale superiore a lire 100 milioni al momento di compimento del decennio ».

Questa applicazione straordinaria è la contropartita all'abbandono dell'imposta *una tantum* sul valore delle aree.

Non abbiamo bisogno di dimostrare quanto difficile, se non impossibile sia l'applicabilità di un tale congegno, ma ci preme sottolineare che anche quel poco di valore che esso poteva avere nei riguardi delle più evidenti speculazioni gli è stato tolto. Infatti per un emendamento dell'onorevole Marzotto regolarmente approvato dalla democrazia cristiana e dalle destre, da tale prelievo straordinario più teorico che effettivo sono stati esclusi coloro che abbiano « utilizzato a scopo edificatorio » l'area nel decennio. Ora è chiaro che i maggiori incrementi si sono verificati proprio ove sono sorte le costruzioni, per realizzare quei rilevanti profitti che appunto la costruzione consentiva di trarre.

Il nostro giudizio è che così emendata la disposizione è priva di efficacia e costituisce una vera e propria sanatoria in favore di tutti i casi in cui si è già lucrato un forte incremento di valore.

Vogliamo anche far presente la oscura definizione delle società, difforme da quella corrente nel nostro sistema legislativo, che

renderà più difficile la loro individuazione e certamente farà sorgere liti e ricorsi. Vi è poi da osservare che l'esenzione di proprietari di aree di valore globale inferiore a 100 milioni è un'altra porta aperta per larghissime evasioni mediante facili accorgimenti di suddivisione in più proprietari.

Ma anche ammettendo che qualcuno sarà pure individuato e che si trovi nelle condizioni previste per essere assoggettato ad imposta, la aliquota dell'8 per cento è irrisoria. Da tale aliquota deve dedursi la imposta di ricchezza mobile e l'I.C.A.P., sicché in effetti si riduce al 5, o 6 per cento. E bisogna dire che val bene la pena di essere pagata da chi ha lucrato su incrementi dovuti a enormi investimenti pubblici. È una vera e propria sanatoria in senso assoluto per la maggior parte che è stata esonerata anche dal disturbo di pagare, in senso relativo per chi avendo conseguito rilevanti profitti pagherà una sciocchezza. I comuni ancora una volta sono serviti, gli resterà la beffa di questa applicazione straordinaria sul passato e nulla nelle casse.

Non a caso il giornale *24 Ore*, (a) invitava nel 1961 ad abbandonare l'istituzione dell'imposta sulle aree e a « mutare » semplicemente « denominazione al contributo di miglione generica », e ad applicare per questo aliquote moderate.

È così sostanzialmente è stato fatto. Soddisfatti i padroni di aree, soddisfatto il giornale dei monopoli, sacrificati ancora una volta gli interessi dei comuni.

La legge così mutilata trovò la ferma opposizione nostra, del gruppo del Partito Socialista Italiano e dei deputati del Partito Repubblicano Italiano. Insieme questi tre gruppi parlamentari votarono contro.

È interessante riprendere alcuni punti della motivazione del gruppo socialista alla dichiarazione di voto contraria resa il 19 dicembre 1961 dell'onorevole Paolo Angelino:

« il gruppo del Partito Socialista Italiano si è battuto in Commissione e in aula per il ripristino del titolo I del disegno di legge del Governo relativo all'imposta annuale sulle aree fabbricabili. Purtroppo la nostra azione non ha avuto esito favorevole. Noi non consideriamo chiusa la partita: l'altro ramo del Parlamento, che nella passata legislatura ha saputo elaborare un testo

(a) cfr. nel giornale *24 Ore* del 10 gennaio 1961 l'articolo del professore E. D'Albergo.

che noi avremmo votato volentieri, potrà migliorare il testo approvato da questo ramo del Parlamento ».

« Nel caso che non venissero apportate le modifiche che noi auspichiamo, ci riserviamo di riproporre l'istituzione dell'imposta sulle aree fabbricabili non appena sarà scaduto il termine di sei mesi previsto dal regolamento.

Siamo consci che il disegno di legge n. 589, così com'è, non risolverà il problema della repressione della speculazione sulle aree fabbricabili, e non rappresenterà una sollecitazione alla vendita delle aree, per cui il mercato non ne sarà minimamente influenzato; né risolverà il problema del finanziamento della spesa relativa all'acquisizione di aree per l'edilizia popolare ».....

« Ho detto che abbiamo tentato in molti modi di migliorare questa legge; avevamo anche considerato con favore gli emendamenti proposti dall'onorevole Ripamonti, che per altra via avrebbero fatto rientrare nelle casse dei comuni i mezzi iniziali necessari per l'acquisizione delle aree. Se quegli emendamenti fossero stati accolti, il nostro atteggiamento avrebbe certo potuto essere diverso. Senonché l'onorevole Marzotto ancora una volta è divenuto l'eroe della situazione; ancora una volta il gruppo liberale ha saputo insinuare un emendamento all'emendamento Ripamonti svuotandolo di quasi tutto il suo contenuto. Per questa ragione il gruppo del partito socialista italiano dichiara che voterà contro il disegno di legge n. 589, così come è stato elaborato dalla Commissione e dalla maggioranza di questa Assemblea ».

L'onorevole Camangi nella stessa seduta a nome del partito repubblicano italiano nell'annunciare il voto contrario così si esprime:

« Nell'intervento che ebbi l'onore di fare in sede di discussione generale io dichiarai il totale nostro dissenso dal testo che la Commissione aveva predisposto. I motivi del dissenso riguardavano proprio la concezione dell'intervento in questa materia e quindi l'impostazione del relativo provvedimento. Dissi allora che, a nostro avviso, quel testo non sarebbe stato emendabile. La conclusione di questa lunga discussione conferma quella previsione. Il testo non è stato migliorato e non risponde, a nostro avviso, ai fini che una legge di questo genere dovrebbe proporsi ».

« Noi votiamo contro soprattutto perché riteniamo che l'applicazione di una legge così congegnata creerebbe questo grave inconveniente: di dare per risolto un problema che noi riteniamo invece tuttora aperto e che ci

auguriamo possa essere al più presto risolto secondo i principi cui ci ispiriamo ».

È naturale che l'onorevole Malagodi vantasse come un reale successo del suo partito l'aver eliminato il pericolo di una imposta annuale sulle aree. Nella dichiarazione di voto a favore che egli fece a nome del gruppo del P.L.I. egli disse:

... « Teniamo anche a ricordare come da parte socialista e comunista si è ritardato l'iter di questa legge con la presentazione di proposte demagogiche, che tendevano a renderla inapplicabile, e ricordiamo il faticoso lavoro che si è dovuto compiere in commissione e in Assemblea per correggere queste storture e arrivare a un testo applicabile e sufficientemente equo ».....

« Dal punto di vista politico dovrei solo ricordare che, se questa legge dopo sette anni va finalmente in porto, ciò è dovuto ancora una volta al voto convergente dei partiti democratici. L'oratore del Partito Socialista ha attribuito un momento fa all'onorevole Marzotto (nostro amico e collega) delle capacità addirittura magiche, quelle cioè di costringere l'intera democrazia cristiana ed i socialdemocratici a votare quello che piace a lui e non quello che piacerebbe a loro e al partito socialista. Ma, evidentemente, altri partiti democratici hanno votato questo testo perché lo hanno riconosciuto valido, e che lo abbiano riconosciuto valido insieme a noi non ne diminuisce la validità obbiettiva » « Per questo insieme di motivi tecnici e politici noi voteremo a favore del disegno di legge ».

Non c'è bisogno di molti commenti. Ci sembra utile osservare che le « proposte demagogiche » e le « storture », da noi e dai colleghi socialisti presentate erano: l'imposta annuale sulle aree e subordinatamente l'imposta straordinaria *una tantum* sul valore delle aree. Per la verità, si devono chiamare secondo l'on. Malagodi « demagogici » anche il disegno di legge dell'onorevole Preti e il disegno di legge approvato dal Senato il 31 gennaio 1957, che prevedevano come aspetto fondamentale e non secondario la istituzione di una imposta annuale sulle aree.

E per l'esattezza si deve precisare che non è vero che *la legge* ebbe il voto « convergente » dei partiti democratici perché uno dei « convergenti » il P.R.I. come abbiamo ricordato votò contro. È vero che la legge ebbe il voto favorevole di socialdemocratici, democristiani, liberali, missini e monarchici.

Oggi cosa ci si chiede ?

Di approvare il disegno di legge così mutilato, di pieno gradimento dell'onorevole Malagodi.

La democrazia cristiana vuole con un governo di centro-sinistra far approvare un provvedimento che è nato con una maggioranza di centro-destra.

Il relatore di minoranza a nome del gruppo comunista ritiene suo dovere richiamare l'attenzione della Camera e dell'opinione pubblica proprio su questo punto: su questa straordinaria circostanza di un provvedimento che respinto da due partiti sostenitori dell'attuale Governo (il partito repubblicano che fa parte del Governo, il partito socialista che lo sostiene dall'esterno con l'astensione), quando in carica il Governo « centrista » delle « convergenze », dovrebbe essere approvato oggi essendo in carica un Governo di centro-sinistra che pretende di avere rotto con la destra, di non subire i ricatti dei liberali. Ed ancora sul fatto che il Governo democristiano-socialdemocratico presieduto dall'onorevole Fanfani presentò nel 1958 un disegno di legge contenente l'imposta annuale sulle aree fabbricabili, mentre il Governo attuale democristiano - socialdemocratico - repubblicano, dell'onorevole Fanfani di centro-sinistra che si regge anche sull'appoggio indiretto del partito socialista italiano, sostiene una legge peggiore assolutamente negativa elaborata con il concorso e con l'approvazione liberale e delle destre.

Questa è la sostanza politica dell'atteggiamento della democrazia cristiana che ieri ha contrattato con i liberali di affossare l'imposta sulle aree fabbricabili, oggi in nome di quella « continuità » di cui si vanta l'onorevole Moro, vuole ottenere dai repubblicani e dai socialisti la ratifica di quell'accordo e la sua definitiva sanzione legislativa; e si capisce la sua fretta.

Invece di reagire a questa pesante imposizione della democrazia cristiana ci si dice: « meglio questa legge che niente ».

Anche durante la discussione nel 1961, mentre noi denunciavamo con forza l'annullamento della parte principale del disegno di legge, quella istitutiva dell'imposta annuale e, successivamente anche dell'imposta straordinaria *una tantum*, ci sentimmo dire ripetutamente: « che non era il momento » « che di più non si poteva ottenere », che « non si poteva fare la crisi di governo per ottenere l'imposta sulle aree » dato che i liberali non la avrebbero mai approvata, « meglio approvarla così ». « Al Senato - ci si disse - si può sempre migliorare ».

« Se poi si farà un governo diverso, di centro-sinistra, " quello che non si ottiene oggi, si otterrà allora " ».

« Nel caso che non venissero apportate le modifiche che noi auspichiamo - disse l'onorevole Angelino a nome del partito socialista - ci riserviamo di riproporre l'istituzione dell'« imposta sulle aree fabbricabili non appena » sarà scaduto il termine di sei mesi previsto dal regolamento ».

Al Senato la legge c'è andata, il Governo è cambiato, sei mesi di tempo sono passati, ma la imposta sulle aree, nel quadro di una legge efficace per combattere le speculazioni, per aiutare le finanze comunali, per proteggere i lavoratori da insopportabili, fitti e per dare ad essi più case a minor costo non è venuta.

È rimasto ciò che hanno voluto i liberali e che vuole il gruppo dirigente della democrazia cristiana.

Non ci insegna niente tutto questo ?

Un insegnamento evidente da trarre è quello che il patto raggiunto fra liberali e gruppo dirigente democristiano per salvare la proprietà fondiaria, la speculazione, il rialzo del prezzo delle aree è l'unica cosa che conta e che si vuole ratificare prima che finisca questa legislatura, imponendo l'approvazione di una legge che è stata minuziosamente elaborata con il consenso e con l'approvazione dell'onorevole Marzotto per i liberali.

Anche rispetto ai punti contenuti nella dichiarazione programmatica di questo Governo ci troviamo di fronte a una sprezzante inadempienza.

Infatti nella dichiarazione programmatica resa dall'onorevole Fanfani il 2 marzo 1962 al Senato (1) è affermato:

« Rientra per molti aspetti nel quadro tributario la questione della legge sulle imposte sulle aree fabbricabili. I partiti della maggioranza si sono impegnati ad assecondare la sollecita approvazione da parte del Senato delle norme già approvate dalla Camera, affinché esse, entrando rapidamente in vigore, possano dare il previsto notevole gettito. Mentre, in coordinamento con il disegno di legge urbanistico che il Governo si impegna a presentare sollecitamente, si tornerà sui dibattuti problemi di nuovi tipi di imposte annuali sulle aree ».

Ora di questa legge si pretende l'approvazione mentre il Governo non ha presentato

(1) Atti del Senato. Resoconto della seduta 2 marzo 1961.

la legge urbanistica troncando anche il promesso dibattito su nuovi tipi di imposte annuali sulle aree.

La democrazia cristiana, dice l'onorevole Moro, rimane « se stessa », « non cambia » e e qui vi è una riprova più che illuminante.

La domanda che ci dobbiamo fare è perché dovrebbero cambiare atteggiamento i repubblicani proprio oggi che essendo in posizione di Governo possono contare di più di ieri e ottenere quella legge migliore che auspicarono nel 1961. Perché il P.S.I. che combatté contro lo scempio della legge del ministro Preti e sostenne le nostre stesse posizioni, oggi dovrebbe dare partita vinta alla democrazia cristiana e ai liberali attenuando la sua opposizione e invitandoci a fare altrettanto.

Noi riteniamo che si presenta ora una occasione per misurare la validità di una battaglia politica, la fedeltà agli impegni assunti nel passato; si presenta l'occasione per ottenere dalla democrazia cristiana il superamento del patto a suo tempo stretto con i liberali e con ciò la possibilità di ripristinare almeno il testo della legge del ministro Preti istitutiva dell'imposta annuale sulle aree.

Noi rimaniamo dello stesso parere: combattere questa legge nata da un accordo fra democristiani e liberali, passata con una maggioranza di centro destra, citata come un successo dai liberali; introdurre sostanziali modifiche ritornando alla formulazione del disegno governativo dell'onorevole Preti.

Facendo questo rimaniamo coerenti alla posizione sostenuta in due legislature non solo da noi, non contribuiamo ad avvilire la battaglia ormai decennale che i comuni e la Associazione nazionale dei comuni italiani hanno sostenuto reclamando dal Parlamento nazionale misure idonee e fra queste principalmente l'imposta annuale sulle aree; non contribuiamo a deludere le forze sociali e politiche che si sono battute e si battono contro la speculazione delle aree fabbricabili, contro la pesante taglia della rendita fondiaria per lo sviluppo e per un migliore assetto delle città italiane.

A chi ci dice che taluni comuni aspettano l'approvazione di questa legge anche se non perfetta, e mal comprenderebbero la nostra azione per il suo miglioramento o per lasciare aperto il problema ad una migliore soluzione, vogliamo ricordare le deliberazioni dell'Associazione nazionale dei comuni italiani che si è pronunciata più volte, e, solennemente in due assemblee nazionali sulla materia: nell'assemblea di Palermo dei giorni

28-31 Marzo 1957 e in quella di Venezia dei giorni 12-15 ottobre 1961.

Per la massima chiarezza riteniamo utile riportare in nota il testo del voto di Palermo (a) e di quello di Venezia (b).

(a) Ordine del giorno sulle aree fabbricabili approvato dalla III Assemblea-Convegno dei comuni italiani (A.N.C.I.) tenuta a Palermo nei giorni 28-31 marzo 1957.

« La III Assemblea-Convegno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani riunita a Palermo,

prende atto con compiacimento della avvenuta approvazione da parte del Senato della Repubblica del progetto di legge concernente l'istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili, unitamente a modifiche relative ai contributi di miglioratoria generica e specifica;

ritenuto che tale provvedimento diretto a colpire una forma di arricchimento senza merito risponde ad un'altra esigenza di giustizia tributaria ed ai ripetuti voti delle Amministrazioni comunali e dell'associazione; che inoltre, la sua applicazione, oltre a consentire l'acquisizione ai demani comunali di aree fabbricabili, la realizzazione delle opere necessarie all'attuazione di piani regolatori, lo sviluppo dell'edilizia economico-popolare, fornirà ai comuni, cui incombe l'obbligo di provvedere alle spese necessarie allo sviluppo urbanistico, un nuovo cespite di entrata;

fa voti che il progetto stesso, ora all'esame dell'altro ramo del Parlamento, sia con sollecitudine discusso ed approvato ».

(b) *Risoluzione sulle aree fabbricabili approvata dalla IV Assemblea generale dei comuni italiani (A.N.C.I.) tenuta a Venezia nei giorni 12-15 ottobre 1961.*

« La IV Assemblea nazionale dei comuni italiani, riunitasi a Venezia nei giorni 12-15 ottobre 1961: richiamandosi alla deliberazione adottata dall'Assemblea di Palermo nel 1957,

constatato che sulla importante questione della imposizione sulle aree fabbricabili non si è pervenuti all'approvazione del disegno di legge licenziato dal Senato nel gennaio 1957, e che nell'attuale legislatura alla Camera dei deputati, ove sono stati presentati una proposta di legge del Governo (disegno di legge Preti) e proposte di iniziativa parlamentare, dopo due anni di discussione è stato predisposto un progetto di imminente esame da parte dell'Assemblea plenaria non più corrispondente al contenuto e alle finalità del testo del Senato del 1957 che ebbe il voto dell'Assemblea di Palermo;

rilevato il grave danno che la mancata tempestiva approvazione di tale disegno di legge ha portato alle finanze dei comuni, allo sviluppo dell'attuale urbanistica e dell'edilizia popolare e rilevato, altresì, come non sia stata in questi anni colpita una « forma di arricchimento senza

Come si vede, in entrambe le deliberazioni punto cardine è l'*imposta annuale* sulle aree fabbricabili e particolarmente illuminante è la decisione con la quale l'Assemblea nazionale svoltasi a Venezia nell'ottobre 1961, avendo presente il testo risultante dopo la discussione della Commissione Finanze e Tesoro della Camera, che sostanzialmente corrisponde all'attuale, senza mezzi termini, chiedeva di respingerlo e chiedeva di prendere a base della discussione il disegno di legge del ministro Preti e che la Camera comunque approvasse un provvedimento contenente le seguenti misure:

- 1°) imposta annuale sulle aree inedificate;
- 2°) facoltà di esproprio di aree per la costituzione dei patrimoni comunali di aree, e per l'attuazione dei piani regolatori;
- 3°) il perfezionamento dei contributi di miglioria specifica con l'adozione di aliquote e di procedure adeguate;
- 4°) autonomia dell'accertamento e della imposizione degli organi comunali; impegnando gli organi dirigenti dell'A.N.C.I. « a svolgere la più efficace azione per far valere le presenti *irrinunciabili richieste* ».

Non ci risulta che alcun comune abbia dissentito da una tale costante posizione proprio dai comuni elaborata; al contrario, dopo l'Assemblea di Venezia, molti consigli comunali hanno confermato tale posizione chiedendo al Parlamento nazionale una legge completa ed efficace, contenente la imposta annuale sulle aree fabbricabili, primo fra i punti *irrinunciabili*.

merito » che, al contrario è continuata trasformando in ulteriori profitti dei privati, le ingenti spese degli enti pubblici,

chiede che il Parlamento respinga l'attuale testo come non rispondente alle finalità dei comuni e dell'A.N.C.I. più volte affermato, e che a base della discussione sia assunto il disegno di legge presentato dal Ministro Preti, riprodotto sostanzialmente il testo approvato dal Senato nel 1957 e che comunque contenga le seguenti misure:

- 1°) imposta annuale sulle aree inedificate;
- 2°) facoltà di esproprio di aree per la costituzione di patrimoni comunali di aree, e per l'attuazione dei piani regolatori;
- 3°) il perfezionamento dei contributi di miglioria specifica con l'adozione di aliquote e di procedure adeguate;
- 4°) autonomia dell'accertamento e della imposizione degli organi comunali.

La IV Assemblea nazionale impegna gli organi dirigenti dell'A.N.C.I. a svolgere più efficace azione per far valere le presenti *irrinunciabili richieste* ».

Negli ultimi giorni di questa legislatura, la democrazia cristiana e le forze di destra che appoggiano ogni suo atto di conservazione vogliono ottenere la sanzione del Parlamento su un provvedimento respinto dai comuni, respinto nel 1961 da due gruppi politici che ora sostengono il Governo; vogliono chiudere la partita o quanto meno mettere un pesante ostacolo a future misure legislative idonee a colpire la rendita sul suolo urbano, l'elevato costo delle case, la speculazione sfrenata.

Il gruppo comunista si rifiuta di avallare un simile atto e di non denunciarlo con forza in tutta la sua gravità. Respinge la sollecitazione a considerare questo provvedimento « meglio di niente ». Al contrario sostiene che per avere una buona legge domani bisogna respingere questo autentico imbroglio di oggi ove la democrazia cristiana e il Governo persistessero nell'atteggiamento ostruzionistico di respingere la reintroduzione almeno della imposta straordinaria sulle aree, *una tantum*.

È possibile ottenere una legge efficace. Se la democrazia cristiana a 10 anni di ostruzionismo tenace svolto con ogni mezzo, vuole aggiungervi un ulteriore atto è una responsabilità grave che deve assumersi senza alcuna copertura e per quanto ci riguarda senza alcuna nostra tolleranza.

Per questo atteggiamento di coerente difesa degli interessi dei comuni e della collettività del gruppo comunista, si è parlato di « ritardare senza ragione » l'approvazione della legge o addirittura di « ostruzionismo ».

I comunisti non hanno da rispondere di queste false accuse. Sono stati i primi a presentare in questa e nella precedente legislatura proposte di legge idonee. Hanno portato un largo contributo di idee e di iniziative nel Parlamento, nei consigli comunali, nella associazione dei comuni, nel dibattito politico nel paese.

L'accusa di ostruzionismo riguarda la democrazia cristiana e i suoi governi che nell'altra legislatura impedirono di approvare la legge elaborata dal Senato contenente la imposta sulle aree; e che in questa hanno impedito che la Camera prima e il Senato dopo approvassero una legge con l'imposta sulle aree anche se vi era un disegno di legge del Governo che la prevedeva. L'accusa riguarda anche quei gruppi politici che hanno assecondato questo tenace ostruzionismo della democrazia cristiana e che forse per cancellare le loro, pensano di addossare ad altri pesanti responsabilità che si sono assunte.

Il relatore di minoranza a nome del gruppo comunista ritiene suo dovere invitare tutti i settori della Camera a riflettere sulla richiesta di approvare senza modifiche questa legge e particolarmente rivolge l'invito ai repubblicani e ai socialisti di mantenere ferma la loro opposizione di ieri e si rivolge a tutti quei colleghi convinti come noi della giustizia della nostra critica a non cedere al ricatto di approvare oggi una cattiva legge per sperare di farne una migliore domani.

L'esperienza dovrebbe aver loro dimostrato che cedendo oggi si indebolisce il potenziale contrattuale politico anche per il domani, sicché ci sembra necessario per il domani — ove non siano accolte sostanziali mo-

difiche — di respingere *oggi* le pretese della destra e della democrazia cristiana e respingendo questo testo, effettivamente, mantenere aperto il problema ad una soluzione positiva nell'interesse dei comuni e dell'economia nazionale che già tanto danneggiato è stata dalla protervia e dall'ostruzionismo della democrazia cristiana, che vuole ora completare l'opera facendo approvare un disegno di legge che ci auguriamo aver dimostrato essere, se non modificato, assolutamente da respingere da chi vuole battersi, per l'interesse dei Comuni italiani, contro la speculazione, per lo sviluppo economico democratico.

RAFFAELLI, *Relatore di minoranza.*