CAMERA DEI DEPUTATI N. 1787

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LENTI, RAFFAELLI, MINIO, SOLIANO, CAROCCI, GREZZI, MATARRESE, TERRANOVA RAFFAELE, NICOLETTO, MALFATTI FRANCESCO, ASSENNATO, VESPIGNANI, BO, BIANCANI, BORSARI, MAULINI

Presentata il 29 ottobre 1964

Modifiche alla legge 5 marzo 1963, n. 246, concernente istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge istitutiva di una imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili giunse alla luce il 5 marzo 1963, alla fine di un *iter* quanto mai tormentato, irto di contrasti e di ripensamenti, soggetta a rimaneggiamenti molteplici, risultando infine il frutto di un ibrido compromesso tra forze politiche moderate e forze politiche conservatrici. Questo difetto d'origine ha lasciato i suoi segni palesi nel corpo della legge che contiene lacune gravi e contraddizioni stridenti, è macchinosa da applicare, complessa nelle procedure, opaca all'interpretazione e persino qua e là grossolanamente impropria nella dizione.

A determinare questo risultato in vero assai poco felice, concorse anche la circostanza della scadenza imminente della Legislatura, la qual cosa consigliò il Parlamento di licenziare senza ulteriori rinvii un provvedimento di legge largamente imperfetto ma tendente in qualche modo ad affrontare il fenomeno delle speculazioni sulle aree che andava crescendo giorno per giorno, nel Paese, con ritmo e conseguenze impressionanti. È tempo, onorevoli colleghi, di porre mano all'opera di perfezionamento di questa legge, ora che ci si può avvalere delle prime esperienze dei comuni che nell'applicarla si scontrano con le sue contraddizioni e lacune, e si rivolgono perciò al Parlamento perché ne corregga almeno i difetti maggiori, quelli che minacciano di vanificare i tanto attesi e irrimandabili benefici per le finanze comunali che costituivano obiettivo fondamentale che la legge 5 marzo 1963, n. 246, intendeva raggiungere.

Onorevoli colleghi, le modifiche che intendiamo proporre al vostro esame riguardano l'articolo 25 della legge 5 marzo 1963, n. 246. Premesso:

che l'imposta creata con tale legge rientra nella categoria delle imposte dirette;

che i soggetti attivi del rapporto tributario sono i comuni distinti in cinque categorie e cioè:

a) che abbiano popolazione superiore ai 30.000 abitanti;

b) che siano capoluoghi di provincia;

c) che siano dichiarati stazioni di soggiorno o di cura;

d) che siano limitrofi a comuni aventi non meno di 300.000 abitanti;

e) tutti gli altri comuni;

che l'imposta è obbligatoria per i comuni di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), e *d*), e facoltativa per gli altri; e i comuni per i quali l'istituzione dell'imposta è obbligatoria devono deliberarne la istituzione entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, mentre nessun termine è stabilito per i comuni non obbligati;

che nella deliberazione istitutiva della imposta è da indicare la data alla quale il comune intende riferirsi per la determinazione del valore iniziale da attribuirsi all'area, data che non può essere fissata oltre il 1° gennaio del terzo anno antecedente a quello nel quale viene adottata la delibera istitutiva;

che tale termine può essere elevato fino al 1° gennaio del decimo anno anteriore a quello nel quale è adottata la istituzione della imposta:

a) dai comuni obbligati;

b) dai comuni che pur non essendo obbligati, intendano istituire l'imposta ove ubicati in prossimità di altri comuni con più di 30.000 abitanti e siano compresi nella zona di espansione urbanistica o in un piano intercomunale di quest'ultimo;

che a queste due categorie di comuni e solo a questi è data facoltà di deliberare l'applicazione dell'imposta:

a) sull'incremento di valore a carico di coloro che abbiano alienato aree posteriormente alla data di riferimento fissata in conformità del secondo comma articolo 25 ma prima dell'entrata in vigore della legge;

b) in via straordinaria e in sede di prima applicazione della legge a carico dei soggetti passivi di cui all'articolo 3, sugli incrementi di valore verificatisi posteriormente alla data di riferimento indicata nella delibera istitutiva o dalla data di posteriore acquisto fino alla data della deliberazione istitutiva dell'imposta.

Tutto ciò premesso, si rileva subito che questa legge dà vita ad una imposta gravemente imperfetta in quanto non prevede la possibilità per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti e non aventi le caratteristiche sopra riportate, sebbene facoltizzati alla istituzione del tributo, di applicare la imposizione sulle alienazioni avvenute nel periodo che va dalla data di riferimento alla data di entrata in vigore della legge, analogamente a quanto è previsto invece per il gruppo di comuni prima ricordati. Ne consegue:

1) una ingiustificata discriminazione fra due classi di comuni, gli uni abilitati all'imposizione per il periodo antecedente all'entrata in vigore della legge e decorrente dalla data di riferimento, gli altri non abilitati; per il che ne risulta violato il principio dell'uniformità di trattamento nei confronti di enti aventi la stessa natura istituzionale, e nel contempo si reca grave pregiudizio agli interessi concreti di comuni nei quali pure si è verificato lo stesso fenomeno economico di speculazione sulle aree fabbricabili che con la legge n. 246 si intende colpire laddove esso si sia manifestato. Poiché non è ammissibile credere che gli incrementi di valore si siano registrati soltanto nei comuni di cui all'articolo 2 primo comma e non anche negli altri comuni che l'articolo stesso ignora, ne consegue che anche in base ad un criterio di stretta logica giuridica, la facoltà di cui trattasi deve essere estesa a tutti i comuni indipendentemente dalla entità della popolazione;

2) la violazione del principio della generalità dell'imposta, poiché in comuni inferiori per popolazione ai 30.000 abitanti, pur potendo essersi verificata nel tratto di tempo noto incrementi di valore delle aree, i cittadini che ne hanno goduto rimangono sollevati da oneri fiscali che per contro colpiscono altri cittadini nei comuni ai quali è assicurato l'esercizio della facoltà contenuta nell'articolo 25 della legge n. 246. In altri termini, cittadini di comuni diversi ma aventi « capacità contributiva » identica di fronte all'imposta istituita sono trattati in modo differente. E ciò in contrasto col disposto dell'articolo 53 della Costituzione italiana.

Le disposizioni dell'articolo 2, che vengono mantenute, forniscono la garanzia per i contribuenti che l'estensione della facoltà di imposta retro-attiva ai comuni minori non sarà fonte di arbitrarie applicazioni.

Un'altra grave omissione nella quale il Legislatore è incorso si riferisce alla mancata inclusione fra le norme della legge, di un precetto che permetta ai soggetti attivi del tributo, che si avvalgano della facoltà prevista al comma 2 dell'articolo 25, di colpire gli incrementi di valore realizzati da coloro che abbiano alienato aree nel periodo corrente dalla data di entrata in vigore della legge fino alla data di adozione della deliberazione Consiliare.

Non si vede ragione che giustifichi l'esistenza di un periodo di non applicabilità della

imposta inserito nell'arco di tempo in cui la stessa opera, a spezzarne la continuità di azione su contribuenti aventi eguale caratteristica di soggetti passivi della medesima imposta.

Questa lacuna è una delle principali fonti di incertezza nell'interpretazione, di confusione nociva nell'applicazione, di contestazioni innumerevoli, ed alimenta generosamente il contenzioso e le sue remore, rendendo oltremodo complicata e defatigante l'azione dei comuni alle prese con un testo che già nel suo insieme non è certo un modello di chiarezza e di semplicità.

Onorevoli colleghi, per quanto siamo andati fin qui argomentando, e poiché le finanze dei comuni allo stato di grave precarietà in cui versano e in vista della compilazione dei bilanci per il prossimo esercizio, abbisognano di uno strumento legislativo meno imperfetto della legge 5 marzo 1963, n. 246, al quale riferirsi con certezza per le previsioni di entrata, uguale per tutti i comuni, anche se alquanto complesso nell'uso e troppo lento nel produrre gli effetti benefici a favore delle casse comunali, confidiamo nella vostra approvazione alla modifica dell'articolo 25 della legge che viene così proposta.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

L'articolo 25 della legge 5 marzo 1963, n. 246 è sostituito dal seguente:

« I comuni capoluoghi di provincia, i comuni aventi una popolazione superiore ai 30.000 abitanti, i comuni dichiarati stazione di soggiorno e di cura e quelli limitrofi di comuni aventi non meno di 300.000 abitanti che sono obbligati ad applicare l'imposta ai sensi del primo comma dell'articolo 1 entro un anno dell'entrata in vigore della presente legge, possono fissare fino al 1° gennaio del decimo anno antecedente a quello nel quale la deliberazione è stata adottata, la data di riferimento di cui al precedente articolo 5. Tale facoltà può essere esercitata, con deliberazione del Consiglio comunale da sottoporre alla Giunta provinciale amministrativa anche dai comuni con meno di 30.000 abitanti, qualora siano ubicati in prossimità di un comune con più di 30.000 abitanti e siano compresi nella zona di espansione urbanistica o in un piano intercomunale di quest'ultimo.

I comuni suddetti e gli altri comuni possono altresì applicare l'imposta sull'incremento di valore a carico di coloro che abbiano alienato aree posteriormente alla data di riferimento fissata rispettivamente in conformità del comma precedente e in conformità dell'articolo 5, ma prima della data della deliberazione istitutiva dell'imposta.

In sede di prima applicazione della presente legge, nei comuni che si avvalgono della facoltà prevista dal primo e dal secondo comma del presente articolo, gli intestatari di aree fabbricabili di cui al primo comma dell'articolo 3 sono soggetti in via straordinaria alla applicazione dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree di loro proprietà verificatisi dalla data di riferimento fissata ai sensi del primo comma del presente articolo o ai sensi dell'articolo 5, o dalla data di posteriore acquisto fino alla data della deliberazione istitutiva dell'imposta.

Le relative dichiarazioni devono essere presentate da parte di detti intestatari nel termine di 180 giorni dalla data dell'avviso del sindaco di cui al secondo comma dell'articolo 43.

Nei casi di cui ai commi secondo e terzo del presente articolo l'aliquota è fissata nella misura dell'8 per cento ».