

Un pericolo ed una illusione

La legge Andreotti coll'imposta comunale sulle aree edificabili minaccia la pianificazione urbana, senza risolvere il problema dell'equa ripartizione degli oneri di urbanizzazione.

Nel gennaio scorso il disegno di legge presentato dal Ministro Andreotti e riveduto dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato è stato discusso, emendato ed approvato dal Senato coi voti di centro sinistra; esso sta ora per passare alla votazione della Camera.

Sull'argomento abbiamo scritto nel numero scorso esponendo non solo la nostra opinione personale, ma pubblicando anche un non indifferente corpus di studi e di proposte sul tema della disciplina delle aree fabbricabili. In questo numero l'argomento è ulteriormente approfondito, soprattutto per merito del documentato studio di Erik Silva. Pubblichiamo inoltre il testo della legge Andreotti riveduto dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, mentre il testo finale, comprendente gli emendamenti deliberati nel corso della votazione, non ha potuto essere presentato, non essendo ancora reso pubblico dal Senato.

Il giudizio, fondamentalmente negativo da noi espresso, convalidato e ribadito dai nostri autorevoli collaboratori, soprattutto sulla prima parte della legge, relativa all'imposta sulle aree fabbricabili, trova oggi una maggiore conferma in alcuni nuovi elementi che sarebbero stati aggiunti nel corso della discussione secondo le notizie apparse sui quotidiani.

In particolare ci allarma il principio della sospensione della facoltà di esproprio dalla data di presentazione della domanda di licenza di costruzione, che sarebbe stato introdotto all'art. 13, e che è tale da fornire a tutti i proprietari terreni diritto di esenzione e quasi un diritto di veto ad ogni procedura di esproprio sgradito.

Esso conferma che il congegno dell'imposta sulle aree fabbricabili sotto l'apparente minaccia di un gravame fiscale mira ad agevolare i proprietari, soprattutto quelli intenzionati a costruire: chi costruisce verrà infatti, sgravato dall'imposta, con una retroattività fino a due anni ¹, chi ha presentato una denuncia a valore elevato del

proprio terreno può cederlo, ove questo sia richiesto da Comuni o Enti pubblici, per i propri programmi edilizi, e riceve come premio una maggiorazione del 20% sul valore denunciato, chi, invece, avrà fatto per il suo terreno una denun-

¹ Infatti basta la dichiarazione di abitabilità per determinare la cancellazione dai ruoli e la riduzione dell'imposta dal 1° gennaio antecedente a quello del rilascio del permesso di abitabilità. In tal modo per i primi due anni l'applicazione della legge darà un gettito nullo per i terreni fabbricabili su cui verrà edificato. Da notare che sono proprio questi i terreni che usufruiranno invece in quel periodo delle opere di urbanizzazione, le quali verranno così a gravare a totale ed esclusivo carico della collettività dei contribuenti, senza la benché minima partecipazione diretta da parte dei beneficiari.

cia a valore esiguo, potrà sempre prevenire, purché sia accorto, una procedura di esproprio, avanzando tempestivamente domanda di permesso edilizio.

I proprietari di terreni edificabili ancora da lottizzare saranno così forniti di tutte le armi per svolgere indisturbati la propria politica edilizia e per beneficiare in piena legalità dei frutti della rendita urbana, senza cedere alcunché, o ben poco più che nulla, alla collettività dei contribuenti che continuerà a sopportare l'onere delle opere di urbanizzazione.

Si darà anzi assai frequente il caso che siano gli stessi proprietari dei terreni periferici ai centri abitati a provocare, al momento opportuno, colla denuncia, la dichiarazione di fabbricabilità dei propri terreni, e, chiusi nella botte di ferro del diritto di esonero all'esproprio e forti dello sgravio retroattivo, in conseguenza della fabbricazione, potranno ipso facto reclamare la urbanizzazione dei propri terreni e pretendere l'esecuzione dei pubblici servizi.

Colpiti in modo tangibile dall'imposta non saranno certamente né le società immobiliari speculative, che operano a cicli brevi, né i grossi proprietari terrieri, che hanno ampia possibilità di manovra, ma i proprietari marginali; lo saranno soprattutto i modesti proprietari di lotti acquistati da tempo e per i quali l'edificazione sia stata per qualche ragione procrastinata, ed i proprietari di immobili ad abitazione aventi area libera eccedente il decuplo di quella coperta e di immobili ad uso commerciale, religioso, educativo, aventi area libera eccedente il sestuplo di quella coperta, che dovranno, in tal modo, acconciarsi a lottizzare le eccedenze.

In sostanza la legge Andreotti, e lo dichiarano i relatori, tende a stimolare i proprietari di terreni a costruire o a cedere le aree per la costruzione, ma per ottenere questo scopo finisce per concedere ai più condizioni di eccezionale favore. Essa presuppone che una grave minaccia incomba realmente sulle città italiane, per una sorta di... astensione dalle vendite da parte dei proprietari di terreni, quasi che non esistessero né la legge urbanistica, con l'art. 18, né il T.U. sull'edilizia popolare, né la legge 25 giugno 1865, sia per operare le espropriazioni per pubblica utilità sia per svolgere una politica urbanistica di calmiera al mercato edilizio. Forse non conosciamo sufficientemente le condizioni del mercato dei terreni edificabili e quindi ci riteniamo incompetenti a giudicare la fondatezza di questa supposizione che, peraltro, desidereremmo fosse dimostrata; riteniamo però di conoscere un po' più fondatamente i fenomeni urbanistici e quindi di poter individuare fin d'ora quali potranno essere in questo campo le conseguenze dell'imposta sulle aree fabbricabili applicata secondo la legge Andreotti. Intanto, la denuncia spontanea di un valore che superi sia pure di poco la soglia del quintuplo del valore agricolo ² comporterà automaticamente la dichiarazione di edificabilità della zona, a meno che non sussistano, precisa il disegno di legge, preesistenti vincoli di inedificabilità. E ben vero che i Consigli Comunali determineranno ogni anno le aree destinate all'espansione dell'agglomerato urbano, nelle quali dovrà applicarsi l'imposta, ma come potrà un'Amministrazione rifiutare di accogliere la denuncia, se essa è «spontanea», anche per terreni non immediatamente periferici? La scelta delle aree edificabili non avverrà così più secondo criteri di tecnica urbanistica, ma dietro sollecitazione di singoli interessati. E poiché la legge, se la Camera riconfermerà il voto del Senato, verrebbe ad inserirsi in un periodo di intensa preparazione di piani urbanistici, in gran parte in corso di studio o di approvazione, è chiaro che tutte le aree finora non vincolate con un decreto di approvazione

di P. R. potranno, solo per effetto della denuncia spontanea di un valore

² Anziché il triplo, come era indicato nel testo della commissione senatoriale.

un po' più che quintuplo del valore agricolo, essere candidate alla edificazione, come automatica contropartita per il tributo volontario³. I P. R. in formazione che cosa potranno opporre contro questo diritto acquisito a così poco prezzo dai proprietari di terreni? E le differenti destinazioni di zona ed i vincoli speciali non saranno, in sede di pubblicazione, validamente impugnati dagli interessati per l'avvenuta dichiarazione e per i conseguenti diritti acquisiti da questo nuovo tipo di contribuente?

E che cosa varranno i pochi vincoli esistenti, se è anche previsto il caso di edificazione in aree, per le quali sia in vigore il divieto di edificabilità e per cui si avrà la completa sanatoria purché l'imposta sia corrisposta con una maggiorazione del 100 per 100?

Non è questo disposto un chiaro incentivo a passar sopra a tutti i vincoli esistenti, a distruggere gli ultimi parchi vincolati e ad invadere impunemente le aree a verde agricolo, purché lo si faccia il più rapidamente possibile, per cavarsela con un nonnulla moltiplicato per due? In queste condizioni sarà ancora possibile pensare alla tutela paesistica ed ambientale, che tanto interesse culturale riscuote in questi mesi in Italia? Inoltre, per i Comuni che intendessero applicare l'imposta sulle aree fabbricabili, sarà ancora possibile attuare la politica dell'art. 18 della legge urbanistica, con acquisto preventivo delle aree a prezzo agricolo e con conseguente urbanizzazione, lottizzazione e rivendita di lotti a puro costo economico, politica che tutti gli urbanisti ed i più avveduti amministratori ritengono l'unica, sana ed equa politica urbanistica possibile? No, di certo, sia per il prezzo delle aree che non potrebbero più essere acquistate a valore agricolo per sopravvenuta denuncia, sia per il diritto di esenzione dall'esproprio, concesso ai proprietari con la presentazione di domanda di costruzione. Coll'applicazione della imposta sulle aree verrebbe così esautorata ogni politica urbanistica volta ad eliminare i sopraprofiti della rendita urbana: ivi compresa la stessa legge Romita per l'acquisizione delle aree per l'edilizia popolare, i proprietari delle quali potranno o fissare un prezzo vantaggioso attraverso una tempestiva denuncia, o in caso contrario esercitare il diritto di esenzione. Ogni programma pubblico verrebbe così facilmente esautorato, mentre l'edificazione urbana privata sarebbe praticamente legittimata comunque, dovunque ed in qualsiasi momento. Che significa tutto ciò se non la distruzione completa di tutti gli istituti su cui poggia la pianificazione urbana? Cade la scelta tecnica delle aree edificabili, e quindi il concetto di destinazione di zona, cade la politica dell'art. 18, cade perfino il diritto di esproprio per pubblica utilità, cade di conseguenza la possibilità di preordinare lo sviluppo delle città nel tempo e nello spazio, con espansione graduale, programmata e localizzata. Che cosa resta dunque della pianificazione urbana? Cui prodest d'ora in poi compilare ancora piani regolatori? Solo l'espansione a macchia d'olio regnerebbe sovrana. Servisse almeno, come dichiarano i relatori, a diminuire i prezzi delle aree ed a fornire ai Comuni nuovi mezzi finanziari ai bilanci comunali, che potrebbero così essere messi in grado di «predisporre più agevolmente l'attuazione dei servizi pubblici necessari all'ampliamento costante delle città»! Ma questa è pura illusione. L'imposta sulle aree potrà portare qualche variazione (talora in meno, ma non è escluso anche in più) sul costo dell'area e quindi sul costo totale dell'edificio, ma si tratterà in ogni caso di oscillazioni minima importanza.

Ma l'imposta sulle aree non potrà mai fornire, per l'alto costo del servizio di accertamento e di esazione ammesso dallo stesso relatore senatore Trabucchi⁴,

³ Che si estingue però immediatamente con l'avvenuta edificazione.

⁴ Si dovrebbero infatti accertare annualmente le variazioni di valore di ciascuna proprietà terriera urbana! Vedasi «Urbanistica» n. 20, pag. 3.

un gettito tale da coprire i costi di urbanizzazione.

Basta considerare l'esiguo valore delle aliquote, che d'altra parte non possono essere che esigue, dato che esse sono applicate su rendite potenziali, per accorgersi che esse non potranno mai pagare le 2.000 lire a mq. occorrenti per i costi di urbanizzazione⁵ dei terreni che passano da destinazione agricola a destinazione edilizia per effetto di denuncia spontanea o di inclusione nelle aree prescelte annualmente dal Consiglio Comunale per l'espansione urbana. Se la nostra diagnosi è esatta (e se non lo fosse preghiamo parlamentari e tributaristi di illuminarci), dobbiamo dunque concludere che la legge Andreotti, per ciò che riguarda l'imposta sulle aree fabbricabili, è non solo puramente illusoria dal punto di vista della tecnica fiscale, ma anche fondamentalmente rovinosa e nefasta dal punto di vista della tecnica urbanistica.

Se questa è la conclusione, non dovrà l'Istituto Nazionale di Urbanistica pronunciarsi ufficialmente e per tempo, prima che la legge sia presentata e votata alla Camera? Noi ci auguriamo vivamente che alla Camera venga ascoltato questo nostro appello a considerare le gravi conseguenze urbanistiche della imposizione di una tassa inefficace ed iniqua, si badi bene non nei riguardi dei proprietari che continueranno indisturbati e pienamente legittimati a fruire della rendita urbana, ma nei riguardi della collettività dei contribuenti che continuerà ad essere gravata dei costi di urbanizzazione di cui continueranno a beneficiare i possessori di aree.

Che se poi anche in tale sede la voce degli urbanisti dovesse restare inascoltata, non rimarrebbe altro scampo che puntare sulla facoltatività dei due tipi di imposizione istituiti in alternativa dalla legge Andreotti e fare presso le Amministrazioni Comunali opera di persuasione per non avventurarsi ad applicare l'imposta sulle aree, ma per usufruire unicamente del secondo tipo di tassazione, e cioè, dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree.

Su quest'ultimo tipo di imposizione, per quanto abbiamo da tempo sollevato ampie riserve sul valore delle aliquote, ancora troppo esigue per coprire i costi delle opere di urbanizzazione, sostanzialmente si potrebbe concordare in linea di principio, esso potrebbe con alcuni precisi ritocchi⁶ servire a scopi concreti ed equi, in modo fiscalmente ed urbanisticamente corretto. Perché allora di quest'albero biforcuto che è la legge Andreotti ci si ostina ad allevare con tante cure il primo che è chiaramente un ramo secco, e non si prende invece il coraggio per una salubre operazione di resezione? La decisione è grave. Sono in gioco non solo una legge fiscale o i patrimoni immobiliari, ma soprattutto bilanci comunali, il principio così poco compreso dell'equo riparto degli oneri pubblici, ed, in definitiva, le sorti stesse dell'urbanistica italiana. E non è cosa da poco.



⁵ Vedasi l'articolo di Erik Silva, tabella III, di questo fascicolo.

⁶ Atti a diversificare il trattamento sia secondo la destinazione dell'edilizia (popolare sovvenzionata, libera non speculativa, libera speculativa) sia secondo l'appartenenza dell'area a zone urbanizzate o da urbanizzare (per iniziativa privata o comunale), ricadenti in comprensori sottoposti o no a piano generale e particolareggiato. Una proposta in tal senso, anche se incompleta, è stata quella formulata dalla Commissione dell'INU («Urbanistica» n. 20, pag. 72).