

L'insoluto problema delle aree edificabili

I numerosi disegni di legge sulla disciplina fiscale delle aree edificabili, presentati nei primi dieci mesi della presente legislatura ¹, se per un verso costituiscono un'autorevole riprova dell'interesse parlamentare per l'indifferibile soluzione di tale problema, per altro, essendo ciascun d'essi orientato a proporre particolari mezzi per conseguire limitati fini, senza affrontare in modo organico i molteplici aspetti tecnici ed economici del problema, non possono, per difetto stesso d'impostazione, fornire quella soluzione equa e produttiva che urbanisti ed amministratori comunali da anni attendono; ed è da dubitare che un'accettabile soluzione possa ora sortire dalla semplice fusione delle varie proposte, o per somma di emendamenti, in seno alla Commissione parlamentare dei Lavori Pubblici, presso cui i disegni presentati sono attualmente all'esame.

Per contribuire a chiarire il complesso problema, sul quale la nostra rivista è da anni impegnata ², riteniamo utile riesaminare a fondo la materia partendo dal punto di vista urbanistico, per porre in evidenza quell'elemento causale che nei disegni di legge non è stato, a nostro avviso, sufficientemente messo in luce, e cioè che necessità ed inderogabilità di una disciplina fiscale delle aree edificabili insorgono con l'attuazione delle opere di urbanizzazione da parte della collettività in modo così strettamente correlato tanto che è possibile istituire fra imponibili ed opere di urbanizzazione un diretto rapporto di causa-effetto. Esamineremo questa tesi nei fondamentali casi cui possono ridursi le varie situazioni delle aree esterne ed interne ai centri abitati cercando di definire, innanzitutto, la «edificabilità» di un'area, non dal punto di vista tecnico, ma da quello della disciplina fiscale ³.

1 Proposta di legge n. 98 «Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175. per la applicazione dei contributi di migliorìa; alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, per i piani regolatori particolareggiati e nuove norme per gli indennizzi ai proprietari soggetti ad esproprio per l'attuazione dei piani medesimi» presentata il 16 luglio 1958 dagli onorevoli Curti ed altri.

Proposta di legge n. 212 «Istituzione di una imposta annua sulle aree fabbricabili al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali e il finanziamento della edilizia popolare» presentata il 2 agosto 1958 dagli onorevoli Natoli ed altri.

Proposta di legge n. 429 «Istituzione di un'imposta comunale sulle aree per il finanziamento di lavori pubblici» presentata il 23 ottobre 1958 dal deputato Terragni.

Disegno di legge «Imposta sulle aree fabbricabili» predisposto dal Ministro delle Finanze on. Preti, e approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 ottobre 1958.

Disegno di legge n. 597 «Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare» predisposto dal Ministro dei LL.PP., on. Togni, e approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 ottobre 1958.

2 La revisione della legge urbanistica ed il problema delle aree fabbricabili, «Urbanistica» n. 20, pag. I. Un pericolo ed una illusione, «Urbanistica» n. 21, pag. 2. Per una legge organica sulle aree fabbricabili, «Urbanistica» n. 22, pag. 2. Temi urbanistici per la prossima legislatura «Urbanistica» n. 23, pag. I.

3 Si riportano qui di seguito le varie definizioni di aree edificabili, date nei disegni di legge, di cui alla nota n. I. Come si potrà facilmente constatare nessuna di tali definizioni può considerarsi soddisfacente.

Proposta di legge n. 98 presentata dall'on. Curti ed altri, art. 7 «Sono considerate aree fabbricabili le aree comunque censite in catasto che possono essere destinate a contrazioni edilizie, e che abbiano valore superiore al quadruplo di quello determinato in base al reddito dominicale del terreno ai sensi della legge 20 ottobre 1954, n. 1044. Sono parificate alle aree fabbricabili quelle sulle quali sorgano costruzioni abusive ed a carattere provvisorio, o ruderi di fabbricati di qualunque natura. Sono parificate alle aree fabbricabili quelle sulle quali sorgano costruzioni che non superano la metà del volume edificabile secondo le norme del regolamento edilizio locale. In tal caso il contributo è ridotto proporzionalmente al volume edificato».

Proposta di legge n. 212 presentata dall'on. Natoli ed altri, art. 2 «Sono considerate aree fabbricabili ai fini dell'applicazione dell'imposta:

a) tutte quelle comprese nei perimetri delle zone ammesse all'edificazione dai piani regolatori generali dei comuni, di cui all'articolo 7 della legge urbanistica del 7 agosto 1942, n. 1150;

b) laddove manchi il piano regolatore generale, tutte quelle considerate idonee alla espansione dell'abitato e ammesse alla edificazione dai programmi di fabbricazione di cui all'articolo 34 della citata legge urbanistica sempreché il loro valore non superi le cento volte il reddito dominicale (rivalutato ai sensi del regio decreto 13 maggio 1947, n. 356). Cessano di essere soggette all'imposta, di cui alla presente legge, le aree utilizzate per costruzioni, la cui ultimazione sia comprovata da idoneo documento rilasciato dalla competente autorità comunale».

Prendendo in esame per prime le aree esterne ai centri abitati, appare pacifico ammettere che l'imponibile per opere di urbanizzazione non si possa applicare alle «case sparse», siano esse case rurali o ville isolate ⁴, e che sia inoltre opportuno definire il «minimo raggruppamento residenziale» cui esso sia applicabile ⁵. Ciò posto, la edificabilità di un'area esterna ai centri abitati risulterà dal soddisfacimento della duplice condizione: primo, essere tale da ospitare un raggruppamento residenziale di dimensioni pari o maggiori a quello minimo definito; secondo aver ottenuto l'autorizzazione alla lottizzazione, ai sensi dell'articolo 28 della legge urbanistica od essere inserita in un piano particolareggiato approvato. Per le aree interne ai centri abitati od alle loro zone di immediata espansione la edificabilità emerge del soddisfacimento della duplice condizione: primo, di essere esse incluse nelle zone ammesse alla edificazione o dai P.R.G. ⁶, per i comuni provvisti di piano regolatore, o dai programmi di fabbricazione, obbligatori per tutti i restanti ⁷, e, secondo, di aver ottenuto l'autorizzazione alla lottizzazione ⁸ o di essere stata inserita in un piano particolareggiato approvato.

In ogni modo la destinazione di area edificabile dovrebbe esser sancita da una dichiarazione, rilasciata dal Sindaco, o su domanda degli interessati, come atto preliminare per ottenere una licenza edilizia, o su richiesta degli Uffici finanziari ai fini degli accertamenti fiscali. Così definite le aree edificabili soggette a contributo di urbanizzazione, occorre ora esaminare le loro differenti posizioni, nei confronti dei relativi oneri per le opere di urbanizzazione.

Aree edificabili in zone da urbanizzare

È il caso della espansione periferica dei centri abitati o dei nuovi insediamenti grandi e piccoli, che sorgono su terreno agricolo. La trasformazione effettiva di questi terreni in aree edificabili dovrebbe considerarsi avvenuta non solo quando su di essi sorgano gli edifici residenziali, ma essenzialmente quando essi siano stati attrezzati con le opere di urbanizzazione.

Ed, anzi, uno dei principi di una razionale e corretta espansione urbanistica è che nessuna trasformazione da terreno agricolo ad area edificabile, avvenga essa per lottizzazione o per piano particolareggiato, possa essere autorizzata senza una precisa garanzia sulla tempestiva attuazione delle opere di urbanizzazione; questo principio è talmente fondamentale per un civile consorzio che sarebbe augurabile che venisse sancita una preci-

Proposta di legge n. 429 presentata dal deputato Terragni, 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».

Proposta di legge presentata dal Ministro delle Finanze, on. Preti, art. 2 «Sono considerate fabbricabili agli effetti della presente legge le aree comunque censite in catasto che possono essere destinate a costruzioni edilizie e che, ove siano censite con reddito dominicale, abbiano valore superiore a quello agricolo del terreno determinato capitalizzando al cento per uno il reddito dominicale scritto in catasto, previamente rivalutato ai sensi dell'articolo 1 del Decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, e con il coefficiente annualmente stabilito con decreto del Ministro per le Finanze ai fini dell'applicazione della imposta complementare progressiva sul reddito.

Sono parificate alle aree fabbricabili, agli effetti dell'imposta, quelle sulle quali sorgono costruzioni abusive ed a carattere provvisorio, o ruderi di fabbricati di qualunque natura».

4 I cui servizi ed impianti siano a carico dell'utente.

5 Per definire il quale si potrà far ricorso a norme del tipo: «non meno di X case d'abitazione, a distanza non superiore di Y metri tra loro e con servizi in comune». Qualsiasi lottizzazione di più di X case dovrebbe essere considerata un raggruppamento residenziale, e come tale ricadente nelle disposizioni sulle aree edificabili. Così pure qualsiasi raggruppamento residenziale dovrebbe essere preceduto dalla autorizzazione di un piano di lottizzazione applicando rigorosamente il disposto dell'art. 28 della legge urbanistica. Dovranno pure essere assunti accorgimenti atti ad evitare le criptolottizzazioni, ottenute con successivi frazionamenti di un lotto alla volta.

6 A partire dall'adozione e per tutto il periodo di salvaguardia.

7 Ai sensi dell'art. 34 della legge urbanistica. È troppo tempo che la norma sia rispettata e sia fatta rispettare: la sua rigorosa osservanza sarebbe inoltre una ulteriore garanzia per il rispetto dell'art. 33 sulla obbligatoria formazione del regolamento edilizio.

8 Il piano di lottizzazione dovrebbe essere considerato obbligatorio, quindi, anche per i Comuni provvisti solo di programma di fabbricazione, con una interpretazione lata del 1° comma dell'art. 8 della legge urbanistica.

sa norma secondo cui non potesse esser concessa l'abitabilità alle case non dotate di tutti gli impianti e servizi principali.

Posto questo principio di indispensabilità e di priorità delle opere di urbanizzazione, ne consegue che tali opere possono essere o a carico della collettività o a carico degli operatori economici, siano essi lottizzatori o costruttori in proprio che trasformano l'uso dell'area.

Nessun problema di ordine fiscale dovrebbe sorgere se tali operatori si assumono, mediante convenzione con il Comune, l'intero onere delle opere di urbanizzazione. Ma questa lodevole prassi, che dovrebbe essere agevolata con particolari provvidenze⁹, non è di solito seguita, ed i proprietari privati, e specialmente i lottizzatori, preferiscono tentare di accollare alla collettività l'onere delle opere di urbanizzazione, rendendo edificabili i terreni senza predisporre per essi neppure gli impianti più indispensabili, nell'attesa che ad essi provvedano i Comuni con i fondi della collettività; se tale comportamento, in carenza di norme sulla indispensabilità delle opere di urbanizzazione ed in regime di selvaggio sfruttamento è comprensibile, è anche evidente, e nel modo più lampante, che, così facendo, nella maggiorazione di prezzo per la trasformazione d'uso, che dal venditore è quasi senza esclusione applicata, questi si appropria di quella parte di incremento di valore dovuto ad opere che saranno totalmente a carico della collettività.

Ne conseguono fatti assai più gravi dell'illecito arricchimento dei lottizzatori: e cioè, da un lato, l'impoverimento delle casse comunali, obbligate ad erogare, a fondo perduto, spese per opere che impropriamente vengono denominate pubbliche, in quanto sono a preciso e localizzato complemento di attività edificatoria privata¹⁰, con conseguente immorale gravame su tutta la collettività dei contribuenti per opere che vanno a vantaggio di pochi¹¹, e, dall'altro, un eccessivo carico sugli utenti stessi della lottizzazione, i quali, dopo aver versato al lottizzatore anche l'incremento di valore per le opere di urbanizzazione non attuate a sue spese, devono, come contribuenti, partecipare alla spesa per opere cosiddette «pubbliche», pagandole, in tal modo, certamente qualcosa, o molto, di più di quello che le avrebbero pagate se avessero assunto in proprio la quota parte dell'importo effettivamente speso per esse.

Queste incongruenti ed immorali conseguenze di un irrazionale procedimento di urbanizzazione non solo sono una delle principali ragioni dell'esautoramento delle casse comunali e della forte pressione fiscale sulla collettività dei contribuenti, ma spiegano anche perché molti Comuni si trovino nella impossibilità di fornire la dotazione delle opere di urbanizzazione alle zone di espansione, obbligando gli utenti a rimanere a lungo sprovvisti dei più elementari impianti e servizi.

Spetta precisamente alla emananda legge sulla disciplina fiscale delle aree edificabili di risolvere tali inammissibili incongruenze.

Pertanto, se per attuare determinati programmi, o per consuetudine invalsa, si stabi-

lisce che le opere di urbanizzazione siano a carico della collettività sia essa lo Stato o il Comune, possono allora prospettarsi due casi: o la collettività stessa acquisisce le aree per urbanizzare, o la proprietà delle aree resta privata e la collettività opera l'urbanizzazione.

La prima ipotesi realizza la soluzione ideale della formazione di demanio

9 Non sarebbe affatto fuor di luogo che, per stimolare le lottizzazioni urbanizzate a carico dei lottizzatori, si prevedessero per questi e per i loro utenti particolari sgravi fiscali, quali, ad esempio, una riduzione del dazio comunale sui materiali di costruzione ed agevolazioni sulle tasse di registro.

10 Che le opere di urbanizzazione localizzata (ad esclusione di quelle aventi carattere di interesse generale) non possano rientrare fra le opere di pubblica utilità è dimostrato dal testo dell'art. 2 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Espropriazioni per causa di pubblica utilità.

11 E non è neppure detto che si tratti delle classi meno abbienti, in quanto il sistema è in atto anche per le lottizzazioni per abitazioni medie o signorili.

comunale, caldeggiata dagli urbanisti come soluzione radicale, che consente all'Ente pubblico, con la piena disponibilità dell'area, anche la libera attuazione nel tempo e nello spazio delle opere di urbanizzazione. Gli strumenti per la sua attuazione esistono e sono noti: fondamentale è l'art. 18 della legge urbanistica applicabile all'edilizia in genere, di qualsiasi classe, sia essa pubblica o privata, popolare, media o signorile; a questo strumento si sono aggiunti i disegni di legge per l'acquisizione delle aree destinate all'edilizia popolare, il primo dei quali presentato dal ministro Romita nella passata legislatura e il secondo, che sostanzialmente ricalca il precedente, presentato dal ministro Togni, ed il cui testo è pubblicato a pag. 12 di questo fascicolo, unitamente ad alcuni emendamenti proposti e basati sulla opportunità di istituire un riparto tra Stato e Comune delle opere di urbanizzazione relative alla edilizia sovvenzionata di tipo popolare. È evidente che, qualora si realizzi questa ipotesi, l'unico problema che si pone nei confronti delle aree è quello del prezzo di acquisto, o della indennità di esproprio, che non può, ovviamente, conglobare incrementi di valore per opere di urbanizzazione¹²; l'art. 38 della legge urbanistica, emendato con la rettifica di «valore all'adozione» del P.R.G., anziché «all'approvazione», ne sarebbe sicura conferma.

Nel caso invece, assai più frequente, in cui le aree edificabili non urbanizzate restino di proprietà privata e che le spese di urbanizzazione siano sopportate dalla collettività l'unico principio valido che possa accettarsi è che gli utenti siano resi compartecipi di tali spese che sono state in tutto o in parte «anticipate» dalla collettività. Si potrà discutere sulla misura della compartecipazione e sui metodi e tempi di esazione, ma il principio, ben radicato nella nostra legislazione, non può essere messo in dubbio.

L'art. 78 della legge del 1865, considerata il fondamentale pilastro della legislazione italiana sulle opere di pubblica utilità, stabiliva in generale, come è noto, che «il contributo per ciascun proprietario deve essere uguale alla metà del maggior valore risultante dall'esecuzione delle opere di pubblica utilità». Il legislatore di circa cent'anni or sono formulava cioè l'ipotesi di una bonaria spartizione «in mezzadria» fra privato e collettività non già dell'aliquota di costo dell'opera pubblica, spettante alla singola proprietà, sebbene del ricavato in incremento di valore, ricavato che, sia pure dimezzato, sarebbe stato sempre tale da consentire al privato di godere dei benefici dell'opera pubblica ed all'Ente pubblico di ricuperare sostanziose cifre, come avrebbero potuto anche avvicinarsi all'intero costo dell'opera, o finanche superarlo. Il sistema era di cristallina limpidezza, ma peccava solo di una qualche ingenuità, ritenendosi facilmente determinabile l'incremento di valore conseguente all'opera pubblica, senza avere emanato precise norme di valutazione.

Inoltre è da rilevare che il citato, ma praticamente desueto, art. 78 della legge del 1865 si riferiva ad opere di pubblica utilità, mentre le opere di urbanizzazione delle lottizzazioni private sono quasi sempre e quasi tutte di specifica utilità privata. Se quindi vige per lo meno il principio della compartecipazione alle opere pubbliche dei proprietari avvantaggiati, anche se esso in pratica non è applicato nella sostanziosa misura della legge Pisanelli, a maggior ragione dovrebbe ammettersi il principio che i costi delle opere di utilità privata anticipate dalla collettività debbono essere integralmente recuperati.

Nel computo dei costi delle opere di urbanizzazione si dovrà, ovviamente, far distinzione fra le opere di interesse gene-

¹² Occorrerebbe, a tal fine, che precise disposizioni venissero emanate in tale senso agli uffici tecnici erariali le cui stime per terreni non urbanizzati, sono spesso enfiate a dismisura oltre il valore d'uso, a tutto vantaggio dei venditori.

rale e pubblico (strade principali, collettori principali, ecc.) ed opere di interesse localizzato e privato, applicando per le prime i contributi di miglioria previsti dalle leggi esistenti¹³, computando per le seconde le quote-parti spettanti ai singoli lotti serviti. Ciò fatto, e tutto ciò è tecnicamente fattibile¹⁴, la esazione del contributo di urbanizzazione non diventa altro che un problema di tecnica fiscale, risolubile con varie modalità, tra cui raccomandabile la convenzione concordata con il lottizzatore. o con i singoli proprietari di lotti, prima dell'attuazione delle opere, con riscossione all'atto del rilascio della licenza di edificazione o della dichiarazione di abitabilità.

Un caso del tutto particolare, può essere rappresentato da quei privati che costruissero case di tipo popolare, in concorrenza con l'edilizia sovvenzionata o statale¹⁵. In tal caso, giustizia vuole che se le aree per l'edilizia popolare sono urbanizzate totalmente a carico della collettività¹⁶, tale urbanizzazione si estenda anche alle aree dei privati che costruiscono case di tipo popolare e che, se questi privati vorranno dotare essi stessi le proprie aree con opere di urbanizzazione, essi possano fruire delle eventuali sovvenzioni statali per le opere di urbanizzazione, nella stessa misura in cui saranno ammessi i comuni interessati¹⁷. In ogni modo, così riportato alla sorgente stessa del suo manifestarsi il problema della doverosa attribuzione alle varie classi di utenti dei costi delle obbligatorie opere di urbanizzazione localizzata per le aree edificabili in zona non ancora urbanizzata, non presenta dunque alcuna particolare difficoltà.

Aree edificabili in zone urbanizzate

È il caso assai frequente della edificazione su lotti di suolo ormai «urbano», risultanti da precedente lottizzazione o da frazionamento di maggiori proprietà o da riunione di più piccole proprietà e dotati dei principali impianti e servizi, o, per lo meno, facilmente allacciabili alla già costruita rete principale degli impianti. In tal caso la collettività ha già anticipato i costi per le opere di urbanizzazione; si tratta ora di tentarne un parziale recupero. Che in tal caso il recupero non possa essere altro che parziale discende dal fatto che nelle zone già urbanizzate l'edificazione avviene usual-

mente con varia distribuzione nel tempo e nello spazio¹⁸, cosicché i lotti inediticati si alternano a quelli edificati, alcuni dei quali anche da tempo ormai lontano. L'attribuzione delle opere di urbanizzazione rischia così di esser fonte di sperequazione, se investe i soli lotti inediticati, e se estesa anche ai lotti edificati solleva non facili problemi di stima, con evidente contenzioso, ed incorre nell'evidente arbitrio di stabilire un periodo di retroattivo recupero.

Tuttavia, anche in tali casi, e proprio perché la collettività ha già anticipato le spese, occorre tentare di individuare i metodi più corretti e più equi di recupero. Per i lotti non ancora edificati non

13 Salvo rivedere per essi metodi di computo, procedure di applicazione e metodi di esazione.

14 E tanto più facilmente fattibile se si procederà alla formazione di un piano particolareggiato, ben dettagliato, che consenta l'esatta valutazione dei costi e la distinzione in opere di interesse pubblico e privato.

15 La possibilità è infatti ammessa nell'art. 15 del disegno di legge sull'acquisizione delle aree per l'edilizia popolare, presentato dall'on. Togni, Ministro dei LL.PP. e pubblicato a pag. 12 del presente fascicolo.

16 In base al principio ormai accettato ed accettabile che, per le classi meno abbienti, la collettività, che contribuisce con leggi speciali all'edificazione di abitazioni a basso costo e ad affitto moderato, sopporti anche gli oneri di urbanizzazione delle aree, sostituendosi all'utenza.

17 A tal fine è stato proposto dalla Commissione dell'I.N.U. un emendamento all'art. 18 del disegno di legge dell'on. Togni.

18 La costruzione coordinata ed a comparti, sollecitata dagli urbanisti al fine di concentrare gli oneri per le opere di urbanizzazione, è stata finora attuata unicamente dall'edilizia statale. Un più diffuso impiego dell'istituto del piano particolareggiato consentirebbe di avviare gradualmente anche l'edilizia privata verso forme consortili o di raggruppamento spontaneo.

sarebbe difficile concordare con i proprietari, prima della licenza edilizia, il contributo per le opere di urbanizzazione, da stimare con valori medi per le singole zone; in tal modo, ogni contenzioso sarebbe eliminato ed il contributo di urbanizzazione avrebbe la stessa natura di quello per le aree non ancora urbanizzate. Mentre per i lotti già edificati e dotati di servizi il contributo, per non essere subordinato a stime più incerte e complesse ed eliminare il contenzioso, potrebbe forse cambiare sostanzialmente natura ed, anziché essere rapportato ai costi delle opere di urbanizzazione, esser rapportato agli incrementi di valore subiti dall'area per effetto della edificazione; senza contare che per gli edifici più recenti, ad esempio dell'ultimo quinquennio, questo secondo criterio potrebbe anche essere posto in alternativa con quello precedente.

Ci rendiamo perfettamente conto che la sovrapposizione, in una stessa zona, dei due criteri di stima del contributo di urbanizzazione possa portare qualche inconveniente di sperequazione e soprattutto un incompleto ricupero dei costi delle opere di urbanizzazione, ma il difetto sorge dalla stessa irrazionale compenetrazione di aree edificate ed inedificate nelle frange urbane, ed è se mai un ulteriore argomento a favore di una razionale espansione per comparti. Simili situazioni di frangia dovrebbero cioè essere considerate episodi transitori e nocivi agli interessi pubblici¹⁹ e come tali da far cessare al più presto, impostando piani di espansione per i quali siano applicabili i più limpidi principi delle zone da urbanizzare.

Casi particolari

Il caso delle aree edificate in zone non urbanizzate, ad esempio, rientra assai facilmente nel primo dei casi esaminati, da cui differisce solo per il fatto che gli edifici sono già stati costruiti, mentre impianti e servizi restano da eseguire²⁰. È evidente, che, in tal caso, dichiarata la indispensabilità delle opere di urbanizzazione, queste ultime possano essere attuate o dalla collettività, con ricupero integrale a carico dei proprietari, o, in alternativa, dai proprietari stessi, in proprio o riuniti in consorzio. Qualche attenzione richiede la situazione delle aree edificabili, destinate dai piani regolatori ad attrezzature pubbliche. Qualora esse insistano in zona non urbanizzata, il prezzo di acquisto, o l'indennità di esproprio, devono evidentemente riferirsi al prezzo d'uso precedente alla destinazione di piano regolatore. Così, se le aree, ad esempio, fossero state considerate edificabili per lottizzazione precedentemente approvata o per inserimento in zona di espansione da parte del programma di fabbricazione precedente il piano regolatore, è ovvio che il prezzo debba essere quello dell'uso ormai confermato, ma depurato dell'incremento di valore per le opere di urbanizzazione non realizzate. Se invece le aree ricadono in zona già urbanizzata, dovrà esser fatta distinzione fra quelle che hanno già versato il contributo per partecipazione alle opere di urbanizzazione, che in tal caso andrebbe rifiuto ai pro-

prietari, e quelle che non lo avessero ancora versato. Ma la difficoltà per le aree destinate ad attrezzature pubbliche non risiede nella stima del valore dell'area, se al netto o al lordo dei contributi per opere di urbanizzazione, sibbene nel fatto che tali distinzioni di P.R., non tra-

19 Per l'impossibile ricupero integrale dei costi delle opere di urbanizzazione e per i maggiori costi di accertamento e di esazione, quando si passa dal criterio di contributo preventivamente concordato e basato su stime, al criterio di contributo rapportato al più difficilmente accertabile incremento di valore dell'area.

20 Il caso è tutt'altro che raro, anzi è, si può dire, la norma delle espansioni periferiche dei piccoli e medi centri urbani.

ducendosi oggi in atto entro un ragionevole periodo di tempo, stante la incapacità finanziaria delle casse comunali perennemente esauste dalle attuali erogazioni a fondo perduto per opere di urbanizzazione, determinano uno stato di insofferenza e di danno nei confronti dei proprietari che vengono privati della libera disponibilità dell'area, né possono per contro far previsioni sulla data del realizzo per acquisto da parte degli Enti pubblici.

È ben vero che, ove i principi fin qui svolti trovassero pratica attuazione, si verrebbe a determinare una diversa situazione delle finanze comunali, ma è anche vero che, in caso di loro applicazione, non è difficile prevedere un certo periodo, abbastanza lungo, di assestamento e di assorbimento delle attuali gestioni deficitarie, prima che le casse comunali possano garantirsi di un sufficiente volano per poter acquisire immediatamente le aree destinate ad attrezzature pubbliche. Ne deriva la necessità di qualche soluzione più elastica ed eventualmente temporanea.

A tal fine è stata avanzata la proposta dell'on. Curti di indennizzare i proprietari di tali aree mediante cartelle edilizie, corrispondenti alla cubatura che l'area avrebbe potuto ospitare in assenza del vincolo di destinazione ad attrezzatura pubblica; dette cartelle sarebbero esitabili presso i proprietari di aree e di edifici urbani ricadenti nella zona, in cui è sita l'area indennizzata, e darebbero diritto a coloro che ne sono venuti in possesso di fruire un premio di cubatura del 25% in più di quella ammassa per le loro aree ed edifici. Ma tale proposta, anche se contiene uno spunto indubbiamente ingegnoso, è tale da determinare molteplici inconvenienti, tra cui: sperequazione di trattamento (in cubatura concessa) fra i proprietari che vengano in possesso delle cartelle edilizie e quelli che non ne siano venuti in possesso; sperequazione di trattamento fra aree destinate a pubblici servizi, in tal modo immediatamente indennizzate, ed aree destinate, ad esempio, all'edilizia di tipo popolare, che, nel disegno di legge dell'on. Togni, vengono annualmente espropriate, ma che restano bloccate a tal fine dal piano decennale²¹; casualità ed arbitrio nella distribuzione volumetrica della maggiorazione del 25% per i possessori di cartelle edilizie²²; e, infine, possibile alterazione dei profili ambientali dei centri urbani²³. A queste conseguenze economiche ed urbanistiche indubbiamente dannose si aggiungano gli intrinseci difetti del sistema proposto, quale il valore incerto e limitato di questo nuovo mezzo di scambio²⁴ che snatura il carattere di «giusta indennità», e non si tarderà a concludere che la proposta Curti non può che essere irrimediabilmente scartata.

Resta tuttavia l'esigenza di fornire immediate garanzie di un giusto e tempestivo indennizzo alle aree destinate dai piani a pubbliche attrezzature²⁵.

21 Dandosi così il caso di attesa fino a 9 anni per le proprietà che saranno espropriate nell'ultimo programma!

22 Tale da infirmare gravemente la coerenza dei piani particolareggiati plano-volumetrici.

23 È ben vero che il disegno di legge Curti prevede, all'art. 23, che la maggior edificazione non sia consentita per edifici coperti da specifici vincoli; ma, o le Soprintendenze estendono tali vincoli non solo agli edifici monumentali, ma anche a quelli ambientali ed allora il sistema delle cartelle edilizie diventa inapplicabile per larghe estensioni dei centri urbani italiani, oppure l'impiego delle cartelle edilizie rischia di compromettere definitivamente la già molto intaccata integrità degli ambienti storici. E si noti che fra questi non sono da comprendere solo quelli medioevali o rinascimentali, ma anche i tardo-barocchi, ed ancora, e non meno, quelli ottocenteschi...

24 Che si presenta come un surrogato della moneta, senza averne le qualità essenziali di libero scambio su area nazionale e che può essere tesaurizzato, anche a scopi speculativi.

25 E ciò non solo ai fini di tranquillità patrimoniale ma anche per smorzare le ostilità preconcette dei proprietari nei confronti dei piani regolatori.

Una soluzione potrebbe essere forse ottenuta mediante convenzioni di acquisizione, con pagamento rateato, proposte dal Comune a tutti i proprietari di aree destinate a pubblici servizi ed attrezzature, in zone urbanizzate, convenzioni da stipularsi entro un breve periodo di tempo dalla data di approvazione del P.R. generale.

Per le aree, invece, destinate dal P.R.G. a pubblici servizi ed attrezzature in zone non ancora urbanizzate, analoghe convenzioni, pur restando facoltative alla

data di approvazione del piano generale, dovrebbero diventare obbligatorie con l'approvazione degli inerenti piani particolareggiati.

Il sistema proposto, oltre ai benefici effetti verso la proprietà privata ed alla moralizzazione della gestione della cosa pubblica ²⁶, non dovrebbe determinare alcun svantaggio pratico, al di fuori del fatto che, secondo la lettera della legge urbanistica, solo con l'approvazione dei piani particolareggiati si determina la dichiarazione di utilità pubblica delle opere in essi previste (art. 16, 4° comma) e, pertanto, allo stato attuale della legislazione urbanistica, in sede di P.R.G. le proposte di indennizzo rateato e convenzionato avrebbero unicamente valore di offerta bonaria, senza forza cogente. A parte il fatto che è presumibile che una tale offerta, se tempestiva, sarebbe tale da indurre più di un proprietario all'accettazione, resta pur sempre la possibilità di corredare i P.R.G. con il piano particolareggiato per le zone già urbanizzate, con due strumenti bensì distinti, ma, all'occorrenza, anche congiuntamente, o con successione immediata, presentati all'approvazione ²⁷.

Infine, come corollario ai casi precedenti, dovrebbe pur essere disciplinata, ai fini fiscali, la sorte delle aree vincolate dai piani a non edificazione e con destinazione improduttiva. Ovviamente tali aree dovrebbero esser liberate da ogni contributo per opere di urbanizzazione, ed ammesse al rimborso per gli eventuali contributi già riscossi, ma è anche evidente che tale sgravio non compensa l'effettivo minusvalore delle aree per effetto del vincolo di inedificabilità e di destinazione improduttiva, applicato per pubblico interesse. Equità vuole che per tali casi siano adottate particolari forme di indennizzo, che potranno andare da ulteriori sgravi fiscali a veri e propri risarcimenti in denaro per parziale espropriazione del diritto d'uso del suolo. Così esaminati i rapporti fra aree edificabili ed opere di urbanizzazione, riteniamo di poter concludere che, una volta assodata la validità dei due principi della assoluta indispensabilità delle opere di urbanizzazione e della integrale attribuzione agli utenti dei relativi oneri, ne consegua la possibilità di una limpida disciplina fiscale, basata sulla istituzione di un contributo di urbanizzazione che dovrebbe coprire il 100% ²⁸ delle spese per opere di interesse localizzato ²⁹.

Una moderna procedura di stima ³⁰ e di convenzioni "ante operam" ³¹ consentirebbe di snellire al massimo i tempi e le spese occorrenti all'esazione del tributo, che diverrebbe in tal modo non solo uno strumento semplice, razionale ed equo per il risanamento dei bilanci comunali, ma costituirebbe anche, una volta sistematicamente applicato, un elemento propulsore dell'attività edilizia pubblica e privata ed una sicura garanzia per la dotazione di condizioni veramente igieniche alle nuove abitazioni periferiche, soprattutto dei piccoli e medi centri.

Resta ancora un aspetto da esaminare per ciò che concerne la disciplina fiscale delle aree edificabili, aspetto che, a bella posta, abbiamo fin qui tralasciato: il problema della imposizione sugli incrementi di valore delle aree; problema, questo, nettamente distinto da quello della compartecipazione degli utenti alle opere di urbanizzazione, che stabilisce un rapporto diretto ed esclusivo fra privati e collettività urbanizzatrice. Spogliato l'incremento di valore lordo

26 Automaticamente ne conseguirebbe una più lungimirante previsione dei bilanci comunali, per i quali abbiamo più volte espresso l'opinione che, per ciò che concerne le opere di urbanizzazione e le opere pubbliche, non possono restare annuali, ma debbono diventare, per lo meno quadriennali, per poter consentire l'impostazione di seri e razionali programmi tecnici e finanziari.

27 Applicando in tal modo una buona norma di economia urbanistica, che consiglia la tempestiva utilizzazione delle zone già urbanizzate.

28 E non il 30% al massimo, come nella vigente legislazione sui contributi di miglioria.

29 Strade pubbliche di lottizzazione, fognatura, acquedotto, illuminazione stradale, giardini di quartiere ed, ove occorrono le attrezzature non commerciali e non religiose del centro civico di quartiere.

30 Basata sulla sistematica formazione dei piani particolareggiati e di piani di lottizzazione.

31 Istituzionalizzando quelle contrattazioni bonarie, già applicate con successo, da taluni comuni, con cessione delle aree per pubblici servizi a scomputo delle opere di urbanizzazione.

delle aree dalla accertata quota-parte delle opere di urbanizzazione per quelle aree cui tali opere competono, resta assai più facilmente individuabile l'incremento di valore netto che tutte le aree hanno assunto sia per effetto di una avvenuta trasformazione d'uso, sia per i valori di posizione che hanno consentito, o consentono, quella determinata trasformazione a quella determinata area; ed è quindi giusto che, se proventi ci sono stati, questi siano soggetti a tributo.

Inoltre, assicurata ai Comuni la copertura delle spese, ora a fondo perduto, per le opere di urbanizzazione, il problema dell'imposizione sugli incrementi di valore delle aree non appare più di pertinenza strettamente comunale e può quindi esser risolto in modo generale, assorbendo nella imposta di ricchezza mobile anche i proventi derivati dalle plusvalenze immobiliari ³².

Non è nostro compito di approfondire questo particolare argomento di specifica tecnica tributaria, ma riteniamo che solo con tale netta distinzione fra tributo sugli incrementi di valore e tributo di urbanizzazione, il primo, di carattere generale, a favore dello Stato, come facente parte dell'imposta generale sul reddito, il secondo, di carattere locale, a favore dei Comuni, si possa trovare una soluzione equa, chiara e semplice al tuttora insoluto problema della disciplina fiscale delle aree.

Inoltre, una volta accertato l'imponibile degli incrementi di valore, sarà possibile ancorare ad esso, sotto forma percentuale, anche quella particolare forma del tributo di urbanizzazione che abbiamo visto adatta esclusivamente a quelle aree edificate recentemente, in zona urbanizzata, per le quali non sia tecnicamente possibile l'applicazione del contributo diretto retroattivo.

In sostanza, supposto di accendere contemporaneamente i due tipi di tributo, di urbanizzazione e di incremento di valore, mentre il primo precede, o segue immediatamente, le trasformazioni d'uso e si applica come una frontiera mobile ai margini dell'abitato in espansione urbanizzatrice, il secondo investe una fascia più profonda, e pur essendo rapportato al valore economico delle trasformazioni d'uso, può emergere anche a distanza di tempo dall'avvenuta trasformazione ³³, e, per questo suo più lento ritmo, è anche idoneo ad un'azione di lento ricupero, sia pure parziale, dei costi delle opere di urbanizzazione per le aree edificate in data anteriore all'introduzione del sistema del duplice tributo.

Contributo di urbanizzazione ed imposta sugli incrementi di valori delle aree edificabili, così concepiti, in base agli elementari principi esposti, si integrano a vicenda e dovrebbero essere applicabili, con uniforme criterio, su tutto il territorio nazionale al fine di porre tutti i Comuni in grado di poter risanare i loro bilanci, garantendo al contempo condizioni igieniche e razionali alle espansioni edilizie ovunque si trovino, e di evitare dannose ed ingiuste sperequazioni nel trattamento della proprietà immobiliare.

Purtroppo i principi fin qui esposti, e soprattutto quelli relativi al contributo di urbanizzazione, non si ritrovano, neppure embrionalmente, nei disegni di legge presentati, neppure quello, del tutto innocuo, dell'applicazione uniforme sul territorio nazionale.

Né la recente riedizione Preti del disegno di legge Andreotti ha apportato sostanziali innovazioni al testo emendato dal Senato, sul quale il Consiglio Direttivo dell'I.N.U. aveva espresso il proprio parere negativo ³⁴.
Così stando le cose, l'unica sicura con-

³² Come già è stato proposto da autorevoli amministrativi e tributaristi, tra cui il prof. Massimo Severo Giannini.

³³ Se si adotta il criterio dell'accertamento al momento della prima e delle successive alienazioni dell'area.

³⁴ «Urbanistica» n. 22, pag. 2.

clusione che si può trarre da tutto questo argomentare è che, data l'assoluta impro-rogabile necessità della disciplina fiscale delle aree edificabili, occorre che il problema venga ancora senza indugi approfondito e discusso, e ciò non solo in seno alla Commissione parlamentare, ma con la partecipazione di tutti coloro che si sentano di apportare elementi positivi alla sua soluzione, soprattutto sulle impostazioni di principio.

Si ha infatti la sensazione che, solo a patto di un notevole sforzo chiarificatore, il problema della disciplina fiscale delle aree edificabili, che ha finora imboccato innumerevoli vicoli ciechi, possa ritrovare la sua strada maestra.

