
IL CONTRIBUTO DI MIGLIORÌA NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

Con il R. D. 18 novembre 1923, N. 2538, lo Stato italiano, a datare dal 1° gennaio 1924, ha abrogata l'*imposta sulle aree fabbricabili* ed ha concesso ai comuni la facoltà di istituire un *contributo di migliorìa*. Però, mentre l'*imposta sulle aree fabbricabili*, istituita con la Legge 8 luglio 1904, N. 320, e modificata dalla Legge 11 luglio 1907, N. 502, aveva di mira d'impedire l'incetta dei terreni a scopo speculativo e di costringere i proprietari a costrarre direttamente o a vendere le aree a dei costruttori, il contributo di migliorìa è diretto a colpire l'incremento di valore dei beni immobili, rustici ed urbani, verificatosi per effetto dell'esecuzione di opere pubbliche di ogni genere.

In alcuni paesi stranieri, ma soprattutto negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Germania, gli aumenti di valore acquisiti dalle proprietà private in virtù di lavori eseguiti dagli enti pubblici (costruzioni di strade, di giardini, di fogne, di linee tramviarie, ecc.) sono da tempo colpiti da tasse speciali (*Beiträge* in Germania; *Betterment taxes* in Inghilterra; *Special assessments* negli Stati Uniti d'America). Non è però il caso di parlare di tasse vere e proprie, perché, mentre le tasse sono facoltative nel senso che si può anche non pagarle qualora il cittadino rinunci al servizio dello Stato, il contributo di migliorìa è obbligatorio perché nessuno può rinunciare all'opera pubblica.

Trattasi perciò di un vero tributo speciale.

Il fondamento economico del nuovo tributo deve rintracciarsi nelle teorie fondiarie dello *Stuart Mill* (1).

« Il progresso ordinario di una società — scrive l'economista inglese — che aumenta le sue ricchezze, tende sempre ad accrescere le entrate dei possessori di terra; a dar loro una somma maggiore e una proporzione più grande delle ricchezze del paese, indipendentemente da ogni cura e da ogni spesa fatta. Essi arricchiscono come dormendo, senza lavorare, senza arrischiare nulla, senza fare alcuna economia. Stando ai principî generali della giustizia sociale, che diritto hanno essi a quel di più di ricchezza? In che sarebbero stati lesi se la società, fin dal principio, si fosse riserbata il diritto di tassare quell'accrescimento spontaneo della rendita fin dove lo avessero chiesto i bisogni della finanza? »

« Convengo, egli aggiunge, che sarebbe ingiusto l'andar sopra ogni stato individuale, il togliere quell'accrescimento che avesse potuto aver luogo nella rendita, perché non sarebbe possibile di distinguere, trattandosi di casi individuali, gli accrescimenti dovuti solo alle circostanze generali della società da quelli prodotti dalle spese o dalle cure del proprietario ».

Così dicasi per la proprietà urbana.

« La rendita di una casa consta di due parti: la rendita del terreno e quella che A. Smith chiama rendita del fabbricato. La prima è determinata dai principî ordinari della rendita; la seconda è la remunerazione data per l'uso della parte di terra occupata dalla casa e dalle sue adiacenze, e varia da quell'equivalente di rendita che darebbe il terreno se fosse coltivato, sino alle rendite di monopolio pagate per le situazioni vantaggiose nei luoghi molto abitati ».

Secondo il Mill — in ciò seguito da Henry George (2) — l'incremento continuo della rendita fondiaria deriva dalla proprietà

(1) Principi di economia politica con alcune delle sue applicazioni alla filosofia sociale, in *Biblioteca degli economisti*, serie I, vol. XII, libro V, 5, pag. 983.

(2) Progresso e povertà, in *Biblioteca degli economisti*, serie III, vol. IV, parte III.

individuale della terra. Togliarlo ad un tratto, accumulando la proprietà del suolo, non è possibile: bisogna dunque, secondo questi economisti, togliere di mezzo la rendita — incremento non guadagnato — e ciò si consegue colpendola con un'imposta che l'assorba interamente.

Le teorie terriere del Mill e del George si basano su quelle *Ricardiane* che fanno, a lor volta, derivare la rendita fondiaria dall'aumento della popolazione e dalla legge della produttività del suolo.

La rendita è perciò un reddito estraneo all'azione dell'uomo, e a lui deriva da circostanze alle quali egli non ha affatto partecipato. Nei paesi ricchi e nei quali la popolazione è più densa, nonostante che a diverse riprese si manifestino cause agenti contro il progressivo aumento della rendita fondiaria, essa assume talvolta proporzioni elevate, e, incorporandosi nel valore del suolo, fa aumentare il prezzo della terra.

Per i terreni urbani il fattore principale da cui risulta la rendita è la loro posizione, che corrisponde in una certa misura alla situazione dei terreni coltivati.

L'ubicazione dei terreni influisce sulla loro rendita, perché fa elevare più o meno il valore d'uso delle costruzioni che su di essi sorgono.

Quanto più rapido è l'aumento delle domande del terreno, in seguito al fatto che gli abitanti aumentano o diventano più ricchi e desiderano più ampi locali, perché gli affari crescono, perché le migliorate vie di comunicazione intensificano il traffico delle merci e il transito delle persone, tanto più alto dovrà salire il prezzo del terreno edilizio. Questo prezzo diventa l'indice della prosperità della città e del progresso degli abitanti, nonché dell'aumento dell'industria e dei commerci.

La trasformazione del terreno coltivato o dei giardini in terreno edilizio arreca sempre al proprietario vantaggi grandissimi. Vi sono inoltre dei casi nei quali tali terreni aumentano di valore senza punto cambiare di proprietario; è il proprietario che, in attesa del momento

favorevole per venderli o per costruirvi case od altri edifici, assiste pacificamente alla maturazione del sopravalore.

Anche entro la periferia delle grandi città si costituiscono talvolta varie rendite dovute a speciali lavori.

L'impianto di una linea tramviaria o di un mercato, il formarsi di un quartiere aristocratico, la costruzione di ampi giardini o di edifici pubblici sono altrettante cause di rinnovamento nella distribuzione e nell'addensamento dei vari strati sociali della popolazione sulla superficie cittadina.

Si costituiscono quindi nuove rendite a favore delle varie aree edilizie, e ciascuna è beneficata in modo che non vi sono due apprezzamenti di terra o due ditte che sieno poste nell'identica condizione rispetto ai vantaggi procurati dalla nuova situazione.

Gli aumenti di valore dovuti a lavori pubblici hanno assunto, specialmente in quelle città dove si sono operati sventramenti, notevoli altezze.

Ora al proprietario di tali terreni e case, ed a lui esclusivamente, deve profittare il maggior valore che questi hanno acquistato senza che a formarlo egli abbia punto contribuito? E può e deve considerarsi come una violazione di tal diritto se il maggior valore così acquisito alla casa, anziché al proprietario, che è restato estraneo alla produzione di esso, spetta alla collettività che ne è stata la produttrice?

Ove lo Stato o un Ente autarchico (provincia o comune) in rappresentanza di quella collettività, alla cui opera il maggior valore deve attribuirsi, se ne appropri una parte, può dirsi che commetta una spogliazione a danno del proprietario della casa? o non piuttosto commette un'usurpazione il proprietario quando approfitta del maggior valore che la cosa sua ha acquistato per opera della collettività medesima!

Qui la questione è essenzialmente giuridica.

Secondo il diritto comune appartengono al proprietario i frutti che la cosa produce, siano essi naturali o civili. Spetta al proprietario del suolo tutto ciò che si unisce e s'incorpora al medesimo. Sono queste le norme fondamentali che, in diritto privato, regolano ovunque

il diritto di accessione. Ma per l'altro principio di giustizia, che nessuno può arricchirsi con danno d'altri, è pure universalmente accolto che il proprietario, il quale raccoglie i frutti della cosa, deve rimborsare i terzi delle spese delle opere da costoro fatte sulla stessa per l'utilità della medesima; e che ciò che si unisce o s'incorpora al suolo si presume appartenere al proprietario, salvo che consti del contrario (articoli 444, 445, 448 cod. civ. it.). Ora, quando un suolo lasciato dal proprietario nello stato preciso in cui era allorché l'ebbe e pel quale questi si è limitato a chiudere i confini per assicurare il suo diritto di proprietà, ha acquistato un valore considerevole in conseguenza dell'opera della collettività, non può dirsi anti-giuridico, nè considerarsi una spogliazione se la collettività medesima, per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, reclama per sé parte di quel maggior valore ch'essa ha prodotto o ha contribuito a produrre.

È lo stesso principio giuridico che governa l'accessione nel campo del diritto privato, che qui trova la sua giustificazione e applicazione, perché trattasi anche qui di un accrescimento che la cosa ha subito, di un vantaggio di cui si è accresciuta; ed è del tutto indifferente che il terzo, autore dell'accrescimento, sia stato il singolo o la comunità: ciò potrà interessare soltanto per la determinazione dell'ente a cui beneficio il maggior valore devesi cedere.

Nè a scuotere l'applicabilità del principio stesso può valere il fatto che, anziché di un accrescimento materiale della cosa, qui si tratti di un accrescimento soltanto del valore di essa. Questo valore infatti si concreta anch'esso in alcun che di materiale e reale, rappresentato dal maggior prezzo al quale la cosa viene ceduta. Chè se poi si consideri il fenomeno dei plus-valori immobiliari nell'altra forma in cui non di rado si manifesta, cioè quella dell'aumento del prezzo delle pigioni, appare evidente la identità di situazione, trattandosi in questo caso di un vero e proprio aumento di frutti (civili) prodotti dalla casa, e in ordine ai quali il proprietario è tenuto verso chi all'aumento ha contribuito.

Non meno evidente è la dimostrazione nel campo del diritto pubblico. Sotto questo aspetto trovano applicazione ancor più esatta

i principî già esposti circa la limitazione al diritto di proprietà che lo Stato, in rappresentanza della collettività, ha facoltà di imporre.

Ora lo Stato non esce dai confini dei suoi legittimi poteri allorché, sotto forma d'imposta, chiama coloro che risentono i vantaggi dell'opera benefica della comunità e godono i beneficî della proprietà sociale, a partecipare alle spese necessarie alla difesa dell'ordine esistente, per la maggior tutela che i nuovi beneficî richiedono, e alla soddisfazione di nuovi bisogni che questi hanno creato.

Il contributo di miglioni ha da noi dei precedenti legislativi. Essi si trovano nella Legge di espropriazione per causa di pubblica utilità del 25 giugno 1865, N. 2359. In questa sono contemplati due casi, secondo che si tratta di immobili parzialmente espropriati o di beni non soggetti ad espropriazione, ma confinanti o contigui all'opera pubblica e da questa avvantaggiati.

L'art. 40 di detta Legge dispone che « nei casi di occupazione parziale l'indennità consisterà nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione e il giusto prezzo che dovrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione ».

E l'art. 41: « Qualora dalla esecuzione dell'opera pubblica derivi un vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriato, questo vantaggio sarà stimato e detratto dall'indennità quale sarebbe se fosse determinato dall'articolo precedente ».

Nei regolamenti delle varie città italiane per l'applicazione della legge sulle espropriazioni forzate è sancito il principio dell'indennizzo da corrispondersi dai proprietari beneficiati dal comune per l'esecuzione delle opere di pubblica utilità.

Così, nel Regolamento 5 agosto 1871, N. 397, per l'applicazione della Legge 14 agosto 1870, N. 5810, relativa alle opere di pubblica utilità da eseguirsi in Firenze, è detto che costituiscono elementi di maggior valore da sottoporsi a contributo: l'aumento d'aria, di luce e di prospetto, la più larga e comoda circolazione, la cessazione di oneri e servitù che dapprima facessero

carico al frontista o al vicino, e generalmente « ogni sorta di vantaggi apprezzabili venuti al fondo dall'opera o per l'opera comunale » (art. 3).

La stessa disposizione si trova nel Regolamento 7 giugno 1875, N. 2548, relativa ai lavori da compiersi a Napoli, e in altri Regolamenti analoghi. Nel comune di Torino esiste il contributo per le spese di fognatura, disciplinato dalla Legge 12 luglio 1896, N. 803.

L'art. 196 del T. U. della Legge comunale e provinciale autorizza i comuni a chiedere allo Stato l'applicazione di questo contributo.

Il contributo di miglioria, istituito col R. D. 18 novembre 1923, N. 2538, ha per iscopo « di colpire l'incremento nel valore dei beni stabili, rustici ed urbani, per effetto della esecuzione di opere pubbliche di ogni genere eseguite dal comune, che abbiano concorso a determinare l'incremento stesso ».

Uguale facoltà è data alle provincie limitamente all'incremento di valore delle proprietà extra - urbane, in dipendenza della esecuzione di opere pubbliche da parte dell'amministrazione provinciale.

Condizione per l'applicazione del contributo è che siasi verificato un aumento di valore nell'immobile in conseguenza dell'esecuzione dell'opera pubblica, anche se questo aumento sia semplicemente potenziale.

La Legge chiama al pagamento del contributo tutti i possessori d'immobili che si sono avvantaggiati dall'esecuzione dell'opera pubblica; e, se i beni sono indivisi, secondo le quote spettanti ai singoli proprietari o, in caso contrario, in parti uguali secondo quanto dispone l'art. 684 del c. c., ad eccezione delle società commerciali e di altri enti collettivi, i quali sono considerati, agli effetti del contributo, come unico contribuente.

Secondo l'art. 13 del R. D. suaccennato, l'incremento di valore su cui è applicabile il contributo è determinato in base alla differenza fra il prezzo di mercato dei beni stabili quale si sarebbe avuto in assenza dell'opera e quello che i beni stessi abbiano acquistato ad

opera compiuta, tenuto conto, nel raffronto fra i due valori, di coefficienti di svalutazione della moneta. Il legislatore vuole dunque che si tenga conto nella determinazione dell'aumento anche delle variazioni monetarie.

Secondo le « Istruzioni regolamentari » riguardanti il R. D. 18 novembre 1923, N. 2538, emanate dal Ministero delle finanze il confronto fra i due valori deve farsi esprimendo il valore dell'immobile alla data d'inizio dell'opera pubblica in moneta al saggio corrente, a quella data, confrontandolo col valore dello stesso immobile ad opera compiuta, espresso in moneta allo stesso saggio.

La differenza fra i due valori segna l'incremento passibile del contributo, a condizione però che nessun'altra causa — oltre quella attribuibile all'esecuzione dell'opera — abbia influito su tale aumento di valore.

Sono cause di accrescimento di valore, ma che sfuggono al contributo, quelle che derivano dalla esecuzione di miglioramenti e abbellimenti apportati allo stabile *a spese del proprietario, o con prestazione dell'opera sua e di quella dei famigliari.*

Di tutte queste cause devesi tener conto per distinguere qual parte del plus - valore sia da esse derivato ed escluderla dall'applicazione dell'imposta.

L'art. 14 del suindicato decreto stabilisce che dall'incremento di valore si deve detrarre un quota corrispondente ad un quarto del valore che avevano i beni in assenza dell'esecuzione dell'opera. Sulla parte eccedente si può applicare un'aliquota non superiore al 20 % oppure una minore.

Inoltre, per la determinazione degli immobili soggetti al contributo e per l'applicazione e la riscossione del medesimo, la legge stabilisce una particolare procedura a garanzia dei proprietari e degli enti pubblici interessati.

Innanzi tutto i comuni e le provincie che vogliono applicare il contributo devono determinare con apposita deliberazione, da rendersi nota mediante avvisi speciali, la zona entro la quale si trovano i beni che si ritiene siansi avvantaggiati dall'opera pubblica

e che si vogliono assoggettare al contributo specificando i relativi confini con riferimento anche ai dati catastali. Entro il termine perentorio di un mese dalla pubblicazione di tali avvisi, chiunque vi abbia interesse può ricorrere contro la delimitazione della zona di cui sopra al Ministro delle finanze, il quale, sentita la camera di commercio, potrà modificare i confini della zona stabilita.

I comuni e le provincie hanno facoltà d'applicare il contributo anche sotto forma di *concorso* nella spesa sostenuta per l'esecuzione dell'opera pubblica, e fino a concorrenza di una terza parte del costo dell'opera medesima. In tal caso però deve sempre provvedersi alla delimitazione della zona comprendente i beni immobili da assoggettarsi al contributo stesso e alla pubblicazione degli avvisi, secondo quanto dispone l'art. 15 del R. decreto. Naturalmente, allo scopo di evitare gli abusi, i comuni e le provincie dovranno in tal caso dare ragione dell'opera compiuta, e le giunte provinciali amministrative controlleranno i dati esposti dagli enti.

Deliberata la quota da ripartire, la ripartizione di essa deve essere fatta in base al valore dei beni che si trovano nella zona avvantaggiata dall'opera pubblica, e in base ad una classificazione dei beni secondo la loro situazione nella zona predetta. Questa graduazione dovrà farsi in ragione della situazione degli stabili rispetto all'opera pubblica e della maggiore o minore possibilità per essi di avvantaggiarsi dall'opera stessa.

L'art. 17 del suindicato decreto stabilisce che il contributo di miglioria, per gli stessi beni e per una stessa opera pubblica, non può essere applicato che una sola volta e che la facoltà di applicarlo si prescrive con la scadenza del triennio successivo al compimento dell'opera. In quanto all'inizio dell'opera la legge stabilisce che si può tener conto soltanto di opere la cui esecuzione sia stata iniziata dal 1° gennaio 1920 in poi.

Vi è una sola eccezione; ed è quella di opere iniziate prima di tale data, ma il cui lavoro di esecuzione abbia richiesto un lungo periodo di tempo. Anche in questo caso però il compimento dell'opera deve essere posteriore al 1° gennaio 1920, e l'applicazione

del contributo deve in tale caso essere autorizzata dal Ministero delle finanze sentita la camera di commercio della provincia.

Per la riscossione del contributo la legge dispone che esso debba ripartirsi in rate semestrali di numero non inferiore a dieci, il che significa pertanto che il contributo dovrà pagarsi in meno di 5 anni mediante due rate semestrali per ogni anno.

Il comune e la provincia possono anche stabilire una più lunga ratizzazione, ma in questo caso il contribuente dovrà pagare l'interesse di mora del 5 % per ogni semestralità oltre le dieci, con facoltà però nel contribuente stesso, di rinunciare, in ogni tempo, al ritardo del pagamento per tutta o per parte della somma dovuta, nel qual caso egli non sarà tenuto a corrispondere l'interesse di mora che sarebbe a suo carico.

Dall'altra parte il contribuente può anche anticipare in tutto o in parte il pagamento delle prime 5 annualità, con diritto però allo sconto calcolato al tasso del 5 % composto per il periodo di anticipazione. Oltre a ciò si intende che, se il pagamento è stato ripartito in un numero di semestralità superiore a dieci, lo sconto nella misura suindicata spetta solo per le prime dieci semestralità, rispetto alle quali soltanto vi è, per i comuni e le provincie, l'obbligo di riparto senza alcun onere d'interesse di mora per i contribuenti. Per le rimanenti semestralità, oltre le dieci, dovendo, invece, corrispondersi un interesse di mora da parte dei contribuenti, l'anticipato versamento non ha altra conseguenza che quella di dispensare dal pagamento dell'interesse stesso, senza che debbasi operare alcun'altra detrazione a titolo di sconto.

La legge dispone inoltre che l'ammontare del contributo di miglioria, pagato o da pagarsi sotto le due forme che sono state dianzi esaminate, deve essere detratto in sede di valutazione del reddito mobiliare, accertato agli effetti dell'importa diretta di Stato per effetto della realizzazione del maggior valore dei beni.

UGO TOMBESI
dell'Università di Urbino.