
NATURA REALE O PERSONALE DEI CONTRIBUTI DI MIGLIORIA

Circa il carattere reale o personale del contributo di miglioria, così come attualmente regolato dalla nostra legislazione positiva, bisogna distinguere :

a) i contributi di miglioria connessi con espropriazione per pubblica utilità;

b) i contributi di miglioria relativi a piani regolatori di singoli comuni per opere pubbliche comunali;

c) i contributi di miglioria specifica e generica per opere pubbliche che non siano di piano regolatore compiute dai comuni, dalle provincie ed altri enti locali senza contributo statale;

d) i contributi di miglioria specifica per opere pubbliche eseguite dallo Stato o da altri enti col concorso statale, sia direttamente, sia per concessione.

Quantunque si avverta una certa tendenza unificatrice, non siamo ancora pervenuti completamente ad una auspicata unificazione della legislazione positiva in materia, onde soluzioni diverse, quando si voglia precisare la natura reale o personale del contributo,

1) Per quanto riguarda i contributi di miglioria connessi con espropriazioni per pubblica utilità, essi sono disciplinati dall'art. 77 e seguenti della legge 25 giugno 1865 sull'espropriazione, la quale configurò il contributo come obbligo personale del proprietario dell'immobile al momento del compimento dell'opera pubblica, in corrispettivo del vantaggio che egli aveva ritratto dall'opera stessa sotto forma di aumento di valore del proprio bene, realizzabile in qualsiasi eventualità nel maggior prezzo dell'immobile. Tale natura personale del contributo di cui alla legge 1865 può dirsi unanimemente riconosciuta dalla dottrina. Conseguente che, in relazione a questo carattere personale, non sempre si riesce ad impedire il

verificarsi di evasioni nel pagamento del contributo, nè sempre risulta sufficiente la garanzia ipotecaria di cui all'art. 81 della stessa legge, come nell'ipotesi dell' obbligato che venda l'immobile prima che sia accesa l'ipoteca rendendosi insolvente, e nel caso della esistenza di precedenti ipoteche, il cui soddisfacimento esaurisca la possibilità di ulteriori pagamenti.

2) Circa i contributi di miglìoria relativi a piani regolatori, le singole leggi istitutive del contributo in generale si limitano, o a far richiamo alla legge 1865, o ad applicare le norme del T. U. sulla finanza locale 14 settembre 1931, oppure si riferiscono ad entrambi i testi del 1865 e del 1931, applicandone contemporaneamente le norme relative, e cioè quelle del primo ai beni confinanti e contigui; quelle del secondo agli altri beni comunque avvantaggiati, in quanto situati nella zona valorizzata dall'opera pubblica.

Prescindendo da ogni considerazione circa la opportunità o meno di questa contemporanea applicazione, è indubbio che, nei casi in cui è applicata la legge del 1865, la natura del contributo sarà personale, in conformità del sistema attuato da quella legge; nei casi in cui si applica il T. U. 14 settembre 1931 sulla finanza locale, la natura del contributo sarà tale quale risulta nell'insieme delle norme ivi sancite.

3) Questo testo unico 1931 disciplina organicamente, con gli art. 236 a 246, la materia dei contributi di miglìoria per le opere pubbliche compiute dai comuni, che non siano di piano regolatore, nonchè per quelle compiute dalle provincie e dagli enti locali in genere senza concorso dello Stato.

Preceduto dal R.D.L. 18 novembre 1923 n. 2538, che all'art. 12 e seguenti tracciò le prime linee di un ordinamento dei contributi in oggetto, il T. U. 1931 non fa che sviluppare e completare questo ordinamento, senza peraltro toccare i principi ispiratori del sistema da quello attuato.

Appunto perciò, nonostante variazioni di dizioni di vari articoli, è da ritenere per fermo che, come già il R. D. L. 1923 realizzava un indirizzo opposto a quello della legge 1865 attribuendo carattere reale al contributo di miglìoria, così questo indirizzo viene mantenuto nel T. U. vigente.

Invero, il R.D.L. 18 novembre 1923 stabiliva, all'art. 18, ultimo comma, la norma secondo cui " per la riscossione del contributo di miglìoria s'intendono estesi, a favore dei comuni e delle pro-

vincie, i privilegi stabiliti dall' art. 1962 del codice civile, subordinatamente ai privilegi spettanti allo Stato in virtù dell' articolo stesso „.

Questa norma, per cui non l'ipoteca, come in virtù dell'art. 81 della legge 1865, ma un diritto di privilegio come quello goduto dallo Stato è sancito a garanzia del pagamento del contributo, sta a dimostrare precisamente il mutamento della natura del contributo, che assume carattere di onere reale e non più personale, come si configurava in precedenza.

Del resto, che un indirizzo nuovo nel senso della realtà del contributo in contrasto con quello della legge 1865, ispirasse il legislatore nella soggetta materia, è confermato dalle norme legislative e regolamentari che seguirono il predetto R. D. L. 18 novembre 1923, quali quelle del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3256 sulle bonifiche, della legge 16 dicembre 1926 n. 2251 e del relativo regolamento approvato con R. D. 16 febbraio 1928 n. 470.

Tutti questi testi, con maggiore o minor precisione di dettato, ebbero cura di precisare il carattere reale del contributo, in omaggio a quelle esigenze concrete che imponevano il dare all'onere carattere e contenuto tale da evitare elusioni più o meno facili, con pregiudizio degli scopi che si volevano raggiungere.

E così il R. D. 30 dicembre 1923 sulle bonifiche, nel dare facoltà ai comuni, con l'art. 10, di imporre, sopra i terreni compresi nel perimetro delle bonificazioni, un tributo speciale per concorrere alla estinzione del mutuo, aggiungeva che “la riscossione del detto tributo è fatta dal comune con le forme e i privilegi sull'imposta fondiaria „. Con ciò è evidente che, al pari dell'imposta fondiaria, il contributo grava il bene e lo accompagna in tutte le vicende di trapasso da un proprietario all' altro.

Ancora più esplicito è il R. D. 16 febbraio 1928, portante norme per l'applicazione della legge 16 dicembre 1926, il cui art. 14 definisce addirittura, con forma inequivocabile, il carattere del contributo di miglioria, sancendo che “ le annualità del contributo costituiscono un onere del fondo e sono riscosse contemporaneamente all'imposta fondiaria, con le forme e i privilegi in essa stabilite „. È vero che, come già la legge, anche il regolamento si riferisce propriamente al contributo di miglioria in dipendenza di opere pubbliche eseguite dallo Stato o col concorso dello Stato, mentre qui si tratta di contributo di miglioria in dipendenza di

opere pubbliche eseguite dagli enti locali; ma, a prescindere che ricorre indentità di ragione logica e giuridica per ritenere la permanenza del carattere di realtà col mutamento del soggetto attivo dell'imposizione, giova rilevare che, secondo l'art. 5 della legge 1926, le emanande norme regolamentari avrebbero dovuto anche coordinare le disposizioni occorrenti per l'applicazione della legge stessa con *le disposizioni già vigenti in materia*, e quindi anche quelle del R. D. L. 18 novembre 1923, onde la definizione giuridica data dal regolamento 1928 deve ritenersi espressamente riferibile anche al contributo di miglìoria per le opere pubbliche compiute dagli enti locali.

In relazione a questi precedenti vanno quindi intese le norme stabilite in materia dal T. U. sulla finanza locale attualmente in vigore. Pertanto, se pure questo testo legislativo non contiene disposizioni così precise come quelle dianzi richiamate, circa il carattere di realtà del contributo, è certo comunque che esso offre all'interprete elementi più che bastevoli per giungere alla conclusione che esso applica il medesimo sistema della legislazione precedente, e di cui non è che lo sviluppo e il completamento organico.

Basterà accennare specialmente all'art. 242 in cui è stabilito che " il contributo è iscritto a ruolo a carico del proprietario degl'immobili all'atto dell'accertamento „. Ciò significa: a) che non il proprietario avvantaggiato dalla miglìoria, ma il proprietario attuale è il soggetto passivo del tributo, anche se egli ha già pagato la miglìoria al proprietario avvantaggiato, qualora un trapasso è avvenuto dopo la miglìoria, ma prima dell'accertamento; b) che, a seguito dell'accertamento, il contributo grava l'immobile e di conseguenza colpisce tutti i successivi e diversi titolari del medesimo, quali che siano i trasferimenti, tanto più che le esigenze della procedura d'imposizione portano a distanziare talora di diversi anni il momento del compimento dell'opera e conseguente realizzarsi della miglìoria, e il momento dell'accertamento del contributo.

La conclusione più che persuasiva tratta dallo art. 242 trova ulteriore conforto in altre disposizioni contenute nello stesso T. U., tra cui la norma dell'art. 245, secondo la quale " sul provento dei contributi di miglìoria, i comuni e le provincie possono rilasciare delegazioni di pagamento a favore della Cassa depositi e prestiti „. Questo articolo, ai fini della garanzia dei mutui dei co

muni e delle provincie, assimila evidentemente il contributo di miglioria alle sovraimposte comunali e provinciali, e poichè queste offrono una garanzia reale, la stessa garanzia viene conseguentemente riconosciuta contributo di miglioria in vista appunto del suo carattere reale.

Non pare, dunque, possa dubitarsi circa la realtà del contributo di miglioria applicato alle opere pubbliche eseguite dagli enti locali senza concorso statale.

4) Rimangono i contributi di miglioria specifica per opere pubbliche eseguite dallo Stato o da altri enti col concorso statale.

La legislazione in materia, iniziata con la legge 16 dicembre 1926 n. 2251, di cui già si è fatto cenno e col regolamento relativo 16 febbraio 1928, ha proseguito con la legge 6 aprile 1933 n. 427, e col R. D. L. 3 dicembre 1934 n. 2049 convertito nella legge 4 aprile 1935 n. 584, e finalmente col R. D. L. 28 novembre 1938 n. 2000, convertito con la legge 2 giugno 1939 n. 739, il quale ultimo abrogava la legge 6 aprile 1933 e il R. D. L. 3 dicembre 1934.

Intorno alla natura del contributo, questa legislazione ha mantenuto fermo il principio della realtà, già accolto inizialmente nella legge 16 dicembre 1926 e definito, come si è visto, espressamente nel regolamento 16 febbraio 1928 all'art. 14.

La successiva legge 6 aprile 1933 e il relativo decreto esecutivo ed integrativo 3 dicembre 1934 estesero alle opere pubbliche eseguite dallo Stato o col concorso dello Stato, le disposizioni contenute nel T. U. sulla finanza locale 14 aprile 1931 in tema di contributi di miglioria, e poichè anche questo T. U. è ispirato, come si è dimostrato, al principio del carattere reale dell'onere, nessun mutamento del sistema è da ritenere sia intervenuto sul tema in oggetto. Esattamente quindi il Ministero delle Finanze, con la sua circolare 26 febbraio 1936, diretta agli uffici dipendenti, qualificava come onere reale il contributo, e conseguentemente disponeva che esso dovesse far carico al proprietario dell'immobile alla data d'imposizione del contributo, vale a dire al momento della pubblicazione degli elenchi di cui all'art. 10 del R. D. L. 3 dicembre 1934.

Ormai l'indirizzo legislativo nel senso della realtà del contributo, dopo oltre un decennio di applicazione, poteva ritenersi consolidato. Un mutamento radicale del sistema non si presentava agevolmente giustificabile, ed infatti il nuovo R. D. L. 28 novembre

1938, che oggi regola tutta la materia dei contributi di miglioria per le opere pubbliche eseguite dallo Stato o col concorso dello Stato, direttamente o per concessione, conferma esplicitamente il carattere reale del contributo di cui trattasi. Il secondo comma dell'articolo 1 non può lasciare dubbi in proposito. “ Salvo le eccezioni di cui al successivo articolo 2, *i beni vi rimangono soggetti (al contributo) a chiunque appartengono* „; così si esprime il predetto comma; dal che è agevole trarre la logica illazione che, per l'applicazione del contributo, debbesi prescindere dalla persona del proprietario che effettivamente si è avvantaggiato, e debbesi invece avere riguardo all'immobile migliorato dall'opera pubblica, colpendo chiunque lo detenga quale proprietario al momento dell'imposizione del tributo, anche se egli non è il proprietario avvantaggiato e, peggio, anche se il nuovo proprietario ha già scontata la miglioria, pagandone il relativo maggior prezzo al proprietario avvantaggiato.

Non occorre altro per persuadere l'interprete della riaffermazione del principio della realtà dell'onere anche nell'ultimo testo legislativo. Comunque non manca, nello stesso R. D. L. in oggetto, qualche altra norma pur essa conforme al sistema.

Tale quella dell'art. 15 per cui “ la riscossione del contributo è effettuata con le norme e i privilegi stabiliti in materia d'imposte dirette „; ciò che pure spiega il carattere reale dell'onere. In conseguenza bene ha fatto il Ministro delle finanze, con la sua ultima circolare in materia, diretta agli uffici dipendenti, 4 aprile 1941, a ribadire tale carattere pur dopo il R. D. L. 1938.

La dottrina non ha avuto ancora occasione di pronunciarsi sull'argomento dopo l'ultima riforma del 28 novembre 1938 e in considerazione della medesima. Quanto alla giurisprudenza, un pronunciato della Corte Suprema di Cassazione del 27 marzo 1940 in causa Merlo — Società Anonima Immobiliare Domu-Nova —, potrebbe sembrare avere indirettamente ritenuto il carattere personale del contributo di miglioria per le opere eseguite dallo Stato o col suo concorso; giacchè, dopo aver riconosciuto, sia pure per implicito, la natura reale del contributo di miglioria specifica per le opere eseguite dai comuni ai sensi degli art. 239 e seguenti del T. U. sulla finanza locale, di cui facevasi concreta applicazione, trattandosi appunto di opera comunale, aggiunge testualmente: “ Diversamente è da ritenere, invece, quando si tratta di imposizione

obbligatoria; il che avviene nel caso di contributo per le opere eseguite dallo Stato o con il concorso dello Stato a termine del D. L. 3 dicembre 1934 „. Or, questa frase, di colore oscuro, potrebbe anche dar luogo alla interpretazione sopra accennata.

Se non che, a prescindere dalla incertezza di una tale interpretazione, essa sarebbe comunque erronea. La Corte Suprema, in realtà, non ha affrontato, nella sentenza richiamata, la questione generale del carattere reale o personale del contributo di miglioria. Essa si è limitata ad affermare che, ai sensi del T. U. sulla finanza locale, il contributo è dovuto non dal proprietario avvantaggiato, sibbene dal proprietario dell'immobile al momento dell'accertamento. Con ciò la sentenza, pur senza dirlo, veniva però a riconoscere la natura reale dell'onere; ma tale riconoscimento faceva in base ad una considerazione esteriore, quella della facoltatività dell'imposizione, vale a dire in base ad un elemento, non solo insufficiente ed equivoco, ma addirittura erroneo.

Non è certo dall'obbligatorietà o facoltatività dell'imposizione di un tributo che discende il carattere reale o personale del medesimo. Le sovraimposte comunali e provinciali sui terreni e sui fabbricati potrebbero non essere imposte da un comune le cui condizioni finanziarie sono tanto floride da poter fare a meno di questo cespite di entrata, ma nessuno negherà la loro natura di onere reale e non personale.

Conseguentemente, se pure, con la frase riportata nella sua sentenza, la Corte avesse inteso prospettare una situazione di contrapposizione, circa la natura del contributo, tra l'ipotesi di miglioria determinata da opere pubbliche dei comuni e l'ipotesi di miglioria determinata da opere pubbliche dello Stato o col concorso dello Stato, la contrapposizione dovrebbe giudicarsi erronea avuto riguardo agli elementi caratterizzativi della natura reale o personale di un tributo.

G. M. DE FRANCESCO