

(N. 362)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori CARBONI, AZARA e LAMBERTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 APRILE 1949

Modificazioni alla legge 9 luglio 1908 n. 434 concernente l'esenzione dalle imposte fondiari delle case dei contadini nelle provincie Meridionali, nella Sicilia e nella Sardegna.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che, unitamente ai colleghi Azara e Lamberti, propongo al Vostro esame, reca alcune modifiche alle norme che riguardano l'esenzione dalla imposta fabbricati e relative addizionali, delle case dei contadini delle provincie meridionali, della Sicilia e della Sardegna stabilita con le leggi: 15 luglio 1906, n. 383 e 9 luglio 1908, n. 434.

Non credo sia inutile ricordare, brevemente, l'origine di tali norme, la loro natura ed i rapporti che corrono fra esse e le disposizioni, che riguardano il più vasto campo delle esenzioni concesse ai fabbricati « rurali ». Fu infatti il carattere di « ruralità » che, in un primo tempo, permise di esimere dall'imposta fondiaria i fabbricati appartenenti ai proprietari di terreni, coltivatori diretti, in forza di numerose disposizioni di legge, le quali, da una semplice e generica affermazione di esenzione — diretta più a delimitare esattamente l'oggetto della imposta fondiaria che ad accordare un vero e proprio beneficio tributario (legge 26 gen-

naio 1865, n. 2136, articolo 2 n. 4 e relativo regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1865, n. 2319, articolo 14) — andarono via via, meglio specificando il contenuto di tale esenzione e allargandone l'applicazione (legge 6 giugno 1877, n. 3864 (serie 2^a) articolo 8 e relativo regolamento approvato con regio decreto 24 agosto 1877, n. 4024 (serie 3^a), articolo 4, legge 1^o marzo 1886, n. 3682 (serie 3^a), articolo 15 regio decreto 8 dicembre 1923, n. 2721, articolo 1). Tutte queste disposizioni tennero fermo quel che era il principio ispiratore della esenzione e l'elemento fondamentale del concetto allora corrente di ruralità: che i fabbricati fossero destinati ad un impiego agricolo inteso in senso ampio, ma sempre tale da stabilire un *vincolo di pertinenza giuridica fra i fabbricati stessi ed i terreni e che gli uni e gli altri fossero di proprietà dello stesso agricoltore, coltivatore diretto.*

La legge 15 luglio 1906, n. 383 « portante provvedimenti per le provincie meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna » segue un

diverso indirizzo, più ampio e più rispondente alle condizioni economiche delle regioni interessate, ed introduce nel sistema delle esenzioni tributarie in favore dei fabbricati rurali, una norma nuova che dichiara rurali anche «le case le quali, *site in centri abitati* servano di personale abitazione e siano di proprietà di *contadini*» (articolo 2) e concede ad esse l'esenzione dall'imposta fondiaria, demandando (articolo 83) ad un disegno di legge da presentarsi entro un termine fisso (30 giugno 1907), i compiti di determinare i limiti e di fissare le norme di applicazione del principio stabilito nell'articolo 2. È una esenzione di natura soggettiva che si concede e che porta ad un allargamento notevole del concetto ruralità, sì che non è più la destinazione dei fabbricati, a stabilire se esista o meno l'obbligo di corrispondere il tributo, non è il rapporto oggettivo di pertinenza fra terreni e fabbricati di uno stesso proprietario, a fissare o no il debito di imposta, ma è l'appartenenza del proprietario della casa ad una determinata classe sociale, a creare il diritto d'ottenere la esenzione dello stabile, è l'attività che egli esercita ad assicurargli il beneficio tributario; non sono i proprietari di terreni che possono solamente godere della esenzione, ma possono ottenerla anche i lavoratori agricoli. La disposizione dell'articolo 2 fu introdotta nel progetto di legge in sede di discussione degli articoli, come emendamento non accettato dal Governo (ved. «Atti Parlamentari della Camera dei deputati» - Discussioni - anni 1904-1909 - Tornata del 22 giugno 1906, pagg. 8929-8935) il quale cercò di diminuire la portata della esenzione concessa dalla Camera facendo approvare l'articolo 83, che stabiliva doversi presentare entro il 30 giugno 1907 «un disegno di legge per determinare i limiti e le forme d'applicazione della esenzione stabilita nell'ultima parte dell'articolo 2».

L'importanza dell'articolo 2 non sfuggì al Senato che esaminò la nuova norma nei suoi diversi aspetti (ved. «Atti Parlamentari», Senato del Regno, discussioni, anni 1905-1907, Tornata del 13 luglio 1906, pagg. 4003-4020 e Relazione in «Atti Parlamentari», Senato del Regno, Documenti, anni 1904-1909, vol. V Disegno di legge n. 313) senza mostrarsene troppo entusiasta ed il Ministro delle finanze,

a nome del Governo, affermò che la questione sarebbe stata riesaminata in sede di discussione per l'approvazione della legge prevista dall'articolo 83 (ved. «Atti Parlamentari», Senato del Regno, Discussioni, anni 1904-1909, vol. VI, Tornata del 13 luglio, pag. 4013). Tale legge presentata nel 1907, fu rapidamente discussa dai due rami del Parlamento durante la 1^a sessione del 1908 («Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Discussioni, anni 1904-1909, Tornata 29 giugno 1908, pagine 23831-23832, «Atti Parlamentari», Senato del Regno, Discussioni, anni 1904-1909, pagine 9732-9734) ed emanata il 9 luglio dello stesso anno (n. 434). L'articolo 1 indica i criteri per determinare la categoria di coloro che possono fruire della esenzione tributaria e dichiara che vi possono appartenere i «contadini che traggono sostentamento abituale per sé e per la loro famiglia dalla manuale coltivazione dei terreni altrui, senza possedere in proprio o a nome di alcuno dei componenti la famiglia a loro carico, nè terreni, nè redditi mobiliari».

L'accertamento di tali requisiti è affidato (articolo 2, legge 9 luglio 1908, n. 434 cit.) ad una Commissione Comunale presieduta dal Pretore del Mandamento.

Il bene che può godere dell'esenzione è la casa di abitazione, ma si richiede che essa abbia i seguenti requisiti (articolo 3, legge 1908 cit.):

1° che il suo reddito accertato non superi la somma di lire 25;

2° che sia l'unica ad essere di proprietà del contadino;

3° che «serva di abitazione del contadino e delle persone di sua famiglia completamente a suo carico, od a custodia degli attrezzi rurali indispensabili e degli animali inservienti al suo mestiere, non che alla conservazione dei prodotti di sua proprietà».

Tali disposizioni debbono essere secondo noi modificate in alcuni punti.

Notiamo anzitutto che la categoria di coloro che possono godere dei benefici fiscali preveduti nella legge stessa, è troppo ristretta, e infatti essa comprende unicamente i lavoratori dei campi con esclusione di coloro che curano l'allevamento del bestiame (pastori), e che quindi svolgono un'attività che ha la stessa natura della coltivazione della terra,

appartenendo l'una e l'altra, a quelle attività che costituiscono l'impresa agricola, quale viene intesa dalla migliore scienza economica e disciplinata dal nostro diritto (articolo 2135 Codice Civile).

La esclusione dei pastori dalla categoria dei contadini, e quindi dei lavoratori agricoli, è illogica e dannosa. Illogica perchè concede un beneficio ad una sola delle due categorie che prestano il loro lavoro per l'incremento di una stessa attività economica — la produzione agricola. Dannosa perchè la classe dei pastori non è meno bisognosa di aiuti di quella dei lavoratori dei campi, nè è di essa meno importante per la nostra economia. Ambedue queste categorie di lavoratori (contadini e pastori) danno la loro opera per l'esercizio della stessa attività economica, in condizioni di eguale disagio ed ambedue debbono godere dello stesso umile beneficio: l'esenzione da ogni imposta della loro modesta — spesso addirittura povera — casa di abitazione.

Noi non crediamo, d'altra parte, che sia necessario specificare nell'articolo 1 della legge 9 luglio citata, che i contadini non debbono « possedere in proprio o a nome di alcuno dei componenti la famiglia a loro carico nè terreni, nè redditi immobiliari », perchè se essi possedessero terreni, acquisterebbero la qualifica di proprietari, e sarebbero quindi in condizione di chiedere l'esenzione della loro abitazione in virtù delle norme contenute nelle leggi citate più avanti.

L'articolo 3, n. 1 stabilisce che la casa non può essere esentata dal tributo se il suo reddito supera la somma di lire 25.

Tale limite venne riconosciuto troppo basso dalla stessa Commissione incaricata dalla Camera dei deputati di esaminare il progetto, che propose o l'aumento di esso a lire 30, o la distinzione dei comuni in varie categorie in base alla loro popolazione e lasciare la somma di lire 25 per i comuni minori (da 1000 a 4000 abitanti) da elevarsi, per gli altri progressivamente a seconda dei loro abitanti. Ma il Ministro delle finanze si oppose e la Commissione desistette (« Atti Parlamentari », Camera dei deputati Documenti, Anni 1904-1909, vol. 23°, n. 853-A). Anche la Commissione senatoriale pose in luce la grave condizione posta dall'articolo 3 con lo stabilire

un reddito molto basso, ma ritenne opportuno approvare la legge « con questa menda anzichè differirne indefinitamente la promulgazione e privare una gran massa di contribuenti dal beneficio dell'articolo 2 della ripetuta legge 15 luglio 1906 » (« Atti Parlamentari », Senato del Regno, Documenti, anni 1904-1909, vol. XIII, n. 906. A urgenza; ved. risposta del Ministro delle finanze in sede di discussione. « Atti Parlamentari », Senato del Regno. Discussioni, anni 1904-1909, pagine 9732, 9734).

Riteniamo sia giusto riparare oggi, dopo tanto tempo, tale menda e fare sì che la legge abbia la possibilità di raggiungere gli scopi che ne richiesero l'emanazione. Per far ciò è necessario che il limite stabilito dall'articolo 3, n. 1, e derivante dal reddito sia abolito. La sua presenza ha reso la legge inoperante, giacchè esso, seppure elevato secondo i coefficienti di maggiorazione stabiliti nell'articolo 2 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3069 (Decisione della Commissione centrale 13 giugno 1933, n. 51527 in « Giurisprudenza Imp. Dir. », 1933, 259), ha raggiunto sempre cifre molto basse, fu di lire 18,85 per i redditi accertati fino al 31 dicembre 1924, aumentato a lire 75 per il triennio 1925-1927 ed è oggi di lire 66,66.

Ora bastano pochi ambienti e di modestissime dimensioni perchè tale reddito sia superato.

Ed infatti, da notizie raccolte recentemente presso sicure fonti, è risultato che pochissimi sono i contadini che hanno potuto ottenere la dichiarazione di ruralità.

La imposizione di un limite così basso favorisce unicamente le case piccole, cioè quelle che possono essere abitate o da famiglie poco numerose, o che si adattino a vivere con profondo disagio.

Non si vede, d'altra parte, perchè debba esistere un limite derivante dal reddito per la casa abitata dai lavoratori, mentre nessun limite è posto per le case appartenenti ai proprietari di terreni, diretti coltivatori (articolo 15, a) legge 1° marzo 1886, n. 3682 cit.).

È necessario che si provveda a riparare questa diversità di trattamento, e anzichè chiedere di portare il valore del reddito ad un alto livello, noi crediamo che sia più giusto

domandare, che anche alle case dei contadini sia riconosciuto il carattere di ruralità, *indipendentemente dal reddito*.

Un'altra disposizione della citata legge 1908, abbisogna — a nostro avviso — di essere modificata, ed è quella che riguarda la procedura per provare l'appartenenza alla classe di contadino.

La Commissione incaricata di stabilire la qualità di contadino dovrebbe essere presieduta — secondo l'articolo 2 della legge del 1908 — dal Pretore. Tale norma, ove venisse applicata, costituirebbe un grave intralcio all'espletamento delle pratiche, perchè i mandamenti della Sardegna hanno un così vasto territorio, un tale cumulo di processi, e le comunicazioni fra i diversi comuni che ne fanno parte così malagevoli, che è praticamente impossibile per i Pretori presiedere le Commissioni comunali indicate nella legge del 1908 citata. Infatti, nei rari casi in cui vi è stata la possibilità di dichiarare rurale la casa dei contadini, gli uffici tributari si sono valse delle normali Commissioni (distrettuale, provinciale e centrale) competenti in materia di imposta fondiaria.

Riteniamo tale procedura la più semplice e la più adatta per facilitare ai contadini il riconoscimento della loro qualità, e per permettere agli uffici tributari di controllare la verità delle asserzioni del contribuente.

Questi i punti che ci sono parsi più interessanti e degni di essere riformati; li sottoponiamo come tali al vostro parere certi che voi, onorevoli colleghi, apporterete alle modifiche da

noi proposte, il prezioso contributo della vostra sicura competenza, e la forza della vostra alta autorità.

Ci permettiamo solo far presente che riteniamo che la legge da noi proposta debba essere discussa con particolare urgenza, giacchè le operazioni per la formazione del nuovo Catasto edilizio stabilito con regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, stanno per concludersi, ed esse fanno largo e continuo riferimento alla natura (urbana o rustica) dei fabbricati, tanto che l'articolo 1 del citato regio decreto-legge stabilisce che l'accertamento riguarda tutte le costruzioni non censite al catasto rustico, e l'articolo 6 esenta dalla dichiarazione che serve di base all'accertamento « i fabbricati rurali già censiti nel catasto terreni ».

Le « Istruzioni per la presentazione delle dichiarazioni e delle planimetrie » emanate dal Ministero delle finanze (§ 2) ribadiscono lo stesso concetto, ed esentano dall'accertamento i fabbricati considerati rurali e censiti al catasto rustico, mentre vi sono soggetti i fabbricati che — pur possedendo i requisiti richiesti dalle vigenti norme per aver diritto alla esenzione quali costruzioni rurali — non sono tuttavia, censiti al catasto rustico.

Ed è quindi necessario che siano immediatamente fissati i requisiti per la dichiarazione di ruralità dei fabbricati, in modo che i contribuenti possano far presente gli edifici che li possiedono, e gli uffici siano in grado di accertarne l'esistenza.

In armonia alle idee espresse proponiamo il seguente progetto di legge.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Ferma rimanendo la prima parte dell'articolo 2 della legge 15 luglio 1906, n. 383, la esenzione da imposta concessa dalla seconda parte dell'articolo stesso, si applica alle case abitate da lavoratori agricoli che ritraggano sostentamento abituale per sè e per la loro famiglia dalla manuale coltivazione dei terreni altrui, o prestino la loro opera manuale per l'allevamento di bestiame di altrui proprietà.

Art. 2.

Saranno considerati come rurali, agli effetti del secondo capoverso dell'articolo 2 della legge predetta, ed esenti dall'imposta fondiaria

le case di proprietà dei lavoratori agricoli che provino tale loro qualità, quando:

la proprietà sia limitata ad una sola casa regolarmente intestata in catasto a nome del lavoratore: e la medesima serva di abitazione del lavoratore e delle persone di sua famiglia completamente a suo carico od a custodia degli attrezzi rurali o degli animali necessari per l'esercizio della sua attività di lavoro, nonchè alla conservazione dei prodotti di sua proprietà.

Art. 3.

Per la risoluzione delle questioni a cui potesse dar luogo l'applicazione della presente legge, avranno competenza le commissioni costituite per l'applicazione dell'imposta sui fabbricati.

Art. 4

Le disposizioni della legge 9 luglio 1908, n. 434 sono abrogate.