

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ELIA, VERALDI, ERROI, POLIDORO,
MONTAGNINO, ANDREOLLI, ROBOL, RESCAGLIO, ZILIO,
GIARETTA, LO CURZIO, BEDIN, FOLLIERI, LAVAGNINI,
DIANA Lino e ZECCHINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 1997

Modifica dell’articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993,
n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio
1994, n. 133, e coordinamento della nuova disciplina dei
fabbricati rurali con le norme sui vincoli ambientali e sul
recupero degli insediamenti storici

ONOREVOLI SENATORI. - La mancata attuazione delle verifiche quinquennali imposte dalla legge catastale ha avuto quale riflesso negativo quello di acuire notevolmente il fenomeno dell'elusione ed evasione fiscale nel settore dell'edilizia rurale laddove il terreno, il più delle volte, si è trasformato in elemento di accessorietà del fabbricato e non viceversa, come previsto dalla normativa vigente.

Ai fini fiscali, l'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, prevede la realizzazione dell'inventario completo del patrimonio edilizio facendo carico al Ministero delle finanze di provvedere al censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali ed alla loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione nel catasto edilizio urbano, che assumerà la denominazione di «catasto fabbricati».

Pertanto, ai fini del riconoscimento della ruralità sono state enumerate le caratteristiche oggettive dei fabbricati e quelle soggettive dei conduttori dell'attività agricola.

Purtroppo, tali caratteristiche non hanno tenuto conto dell'intero nuovo assetto rurale in cui si è insediata la residenzialità abitativa. Ed invero, assai spesso l'ubicazione dei fabbricati rurali lontani dalle strade, dai centri abitati con uffici, scuole, negozi, eccetera, rende assolutamente non ipotizzabile ogni comparazione dei medesimi con l'edilizia intensiva urbana. Va poi osservato che per gli immobili già classificati rurali nelle tariffe d'estimo è incluso, e quindi tassato, anche il reddito dei fabbricati già insistenti sul fondo; infatti, con la revisione del 1939 la valutazione del reddito dominicale è stata effettuata nelle aziende di studio, con la conseguenza che i redditi dei fabbricati sono stati valutati

e distribuiti sulle tariffe d'estimo dei terreni sui quali insistono.

Se il contribuente fosse obbligato ad attenersi alle nuove disposizioni si potrebbe verificare, in tutte le ipotesi in cui la condizione reddituale non possa essere rispettata, che il reddito della stalla effettivamente utilizzata per lo svolgimento dell'attività di allevamento venga denunciato per ben due volte, sia come reddito dominicale che come reddito da fabbricati.

La duplicazione è fin troppo evidente e tale censura, rilevabile in sede contenziosa dal contribuente, potrebbe vanificare la portata del provvedimento.

Anche il richiamo al reddito complessivo del conduttore dell'attività agricola, di cui alla lettera *d*) del comma 3 del citato articolo 9, costituisce una discriminante di dubbia costituzionalità. La ruralità in senso lato deve avere soltanto carattere oggettivo per cui sembra valido ai fini del riconoscimento della ruralità dei fabbricati il rapporto dei medesimi con gli estimi catastali particellari che, sin dal 1939 in occasione della riforma, erano stati l'espressione di una seria valutazione demaniale ancora attuale e validissima.

Inoltre il nuovo mondo rurale ha rivelato che il reddito dell'agricoltura, fatta eccezione per le grandi imprese capitalistiche e latifondistiche, costituisce per le medie e piccole aziende agricole soltanto una parte, spesso modesta, del reddito, oltre tutto in diffuso declino.

In molte zone la povertà del suolo agrario, l'abbandono degli allevamenti zootecnici e dell'antica selvicoltura continuano a spingere all'emigrazione le popolazioni in età di lavoro, con il conseguente degrado delle case sparse, dei borghi rurali ed anche delle opere idrauliche che assicuravano, in

molte aree collinari la regolazione delle acque.

In numerosi accertati comprensori agricoli di medio-alta collina o montani i residenti, che vivevano tutti sul rendimento agricolo, sono quasi tutti scomparsi, e quei pochi attuali residenti vivono di pensioni o con l'aggiunta di altri redditi realizzati al di fuori dei terreni agricoli asserviti.

Anche la caratteristica della superficie del terreno, fissata nella misura minima di metri quadrati 10.000, è scarsamente significativa considerato che il territorio nazionale è caratterizzato da grande variabilità dovuta alla complessità geologica e morfologica.

L'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del rispettivo Ministero ha fatto rilevare quanto sia importante rispettare, proteggere e rivalutare il paesaggio sviluppando i vincoli paesaggistici anche perchè il paesaggio, ancorchè trascurato e maltrattato, è privilegiato, dai turisti italiani e stranieri, rispetto agli interessi artistici.

È indispensabile, quindi, per evitare assurde contraddizioni, lasciare inalterata l'attribuzione della ruralità a quei fabbricati senza reddito che storicamente risultavano rurali e che per le loro immutate caratteristiche sono stati spesso sottoposti a vincoli ambientali.

Inoltre, i superstiti conduttori agricoli di modeste dimensioni territoriali trovano ormai utile servirsi di imprenditori, che operano per conto terzi disponendo dei costosissimi macchinari agricoli, pur conservando la responsabilità della direzione economica agricola sorvegliando la produzione, la raccolta, l'immagazzinamento ed ogni altra operazione agricola connessa, utilizzando gli indispensabili fabbricati rurali quali beni strumentali indipendentemente dalla loro residenza anagrafica e dal loro reddito complessivo.

Pertanto, non è ragionevole concorrere al sempre maggiore spopolamento ed impoverimento delle campagne pretendendo a fini fiscali di trasformare taluni fabbricati storicamente rurali, spesso malandati, in fabbricati di civile abitazione.

Al riguardo, il Consiglio d'Europa ha richiamato l'attenzione sullo spopolamento e

desertificazione di talune zone collinari e montane insidiate dal declino economico e dal degrado. Ormai, cioè, non basta la consapevolezza che gli spazi abbandonati o in via di abbandono, già causa del dissesto idro-geologico, hanno un decisivo ruolo nella conservazione dell'ambiente, compresa la specifica difesa delle aree urbane, ma occorre considerare in una più ampia prospettiva i problemi ed i doveri verso il mondo rurale.

Il requisito della ruralità deve essere inoltre riconosciuto:

1) ai fabbricati o porzioni di fabbricati utilizzati per lo svolgimento dell'attività agrituristica di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730;

2) ai fabbricati delle aziende agricole costituite in maso chiuso;

3) ai fabbricati già riconosciuti rurali ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142, e dichiarati soggetti a vincoli paesaggistici;

4) ai fabbricati concessi in comodato ed utilizzati come abitazioni da soggetti titolari di pensioni che hanno prestato attività lavorativa nell'azienda agricola, o dal coniuge che gode di pensione di reversibilità, nonchè da soggetti che hanno intrattenuto rapporti di colonia, mezzadria e compartecipazione, semprechè tali rapporti risultino comprovati da adempimenti fiscali previdenziali o derivanti dall'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

In merito agli insediamenti il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) nel corso del 1993 (con la relazione del 22 aprile 1993) ha evidenziato che l'evoluzione del sistema abitativo è sempre meno determinata dalla crescita quantitativa dello *stock* e sempre più dalle modificazioni che investono lo *stock* esistente. In particolare il superamento di ampia parte del disagio abitativo è affrontabile attraverso interventi di riqualificazione e riorganizzazione delle strutture insediative e non certamente attraverso la produzione di nuove quantità.

Vi deve essere quindi una maggiore e più efficace attenzione per gli interventi di ri-

qualificazione urbanistica attraverso l'adeguamento di diversi strumenti normativi e di raccordo tra diverse politiche settoriali. Degli 8.000 comuni italiani oltre 2.000 sono classificati come «centri storici», mentre più di 2.000 sono i semplici «nuclei storici». Si tratta di realtà tra loro profondamente differenziate per struttura, dimensioni, evoluzione storico-politica e socio-economica, posizione geografica e situazione ambientale.

Pur in assenza di una compiuta definizione legislativa, la legge 6 agosto 1967, n. 765, modificativa della legge 17 agosto 1942, n. 1150, identifica i centri storici nelle preesistenze abitative aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale. La legislazione fondamentale in materia di tutela di centri storici è notoriamente costituita da due complessi normativi risalenti al 1939. La prima legge del 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni, è diretta alla tutela delle cose d'interesse storico e artistico attraverso vincoli per le destinazioni d'uso e autorizzazioni per realizzare, ad eventuale superamento di tali vincoli, modificazioni, restauri, rimozioni, demolizioni. La seconda legge fondamentale è del 29 giugno 1939, n. 1497, e pur riguardando specificamente la tutela delle bellezze naturali, prevede vincoli paesaggistici che vengono estesi anche a «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale».

A parte tali strumenti normativi, il problema della conservazione degli edifici esistenti (e quindi della integrità dei centri storici) non ha trovato nell'ordinamento italiano una disciplina differenziata rispetto agli interventi in materia edilizia.

Uno scarso riferimento ai «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico» in sede di elaborazione del piano regolatore generale è contenuto nell'articolo 7 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, che pure presenta come finalità pri-

maria l'ampliamento edilizio urbano. La norma richiamata è stata modificata dall'articolo 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, in base al quale nei piani regolatori generali devono essere individuate le zone aventi qualità storico, ambientale e paesistico.

La legge 6 agosto 1967, n. 765, prevede per gli agglomerati urbani a carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale esclusivamente «opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi» (quinto comma dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765). In senso analogo la legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cosiddetta legge Bucalossi), a partire dal 1° gennaio 1979 consente nei centri abitati con caratteristiche storico-artistico-ambientali unicamente interventi di «restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico» (articolo 4, ottavo comma, lettera *b*).

È necessario, quindi, predisporre un sistema di norme agevolative che preveda la concessione di crediti d'imposta in alternativa a contributi in conto capitale. Il credito d'imposta si presenta, infatti, quale strumento di incentivazione di carattere automatico, con riduzione quindi degli interventi di discrezionalità da parte degli organi preposti alla concessione dei benefici.

Il contributo in conto capitale rappresenta invece una importante alternativa soprattutto per i soggetti che non hanno versamenti d'imposta dai quali poter scomputare il credito. Inoltre, il disegno di legge elimina una incongruenza in materia di detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con riferimento agli oneri per gli interessi pagati su mutui ipotecari relativi alla abitazione principale, ricomprendendo nel beneficio anche i mutui contratti per il recupero di un immobile da adibire ad abitazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I commi 1, 3, 5, 6, 7 ed 8 dell'articolo 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Al fine di realizzare un inventario completo ed uniforme del patrimonio edilizio, il Ministero delle finanze provvede al censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e alla loro iscrizione nel catasto edilizio urbano, che assume la denominazione di "catasto dei fabbricati". L'amministrazione finanziaria provvede, inoltre, alla individuazione delle unità immobiliari di qualsiasi natura, anche se hanno già formato oggetto di dichiarazione al catasto, classandole nelle seguenti categorie:

- a) fabbricati rurali ad uso abitativo;
- b) fabbricati rurali strumentali di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 39 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;
- c) fabbricati costruiti o adattati per speciali esigenze di un'attività agricola, non suscettibili di diversa destinazione senza radicali trasformazioni;
- d) fabbricati residenziali in zona agricola. L'individuazione delle unità immobiliari può essere realizzata mediante la ricognizione del territorio basata su rilievi aerofotografici.

3. Ai fini del riconoscimento della ruralità degli immobili agli effetti fiscali, i fabbricati o porzioni di fabbricati devono soddisfare le seguenti condizioni:

- a) il fabbricato deve essere posseduto dal soggetto titolare del diritto di proprietà

o di altro diritto reale sul terreno, ovvero detenuto dall'affittuario del terreno stesso o dal soggetto che ad altro titolo conduce il terreno cui l'immobile è asservito o dai familiari conviventi a loro carico risultanti dalle certificazioni anagrafiche;

b) l'immobile deve essere utilizzato, quale abitazione o per funzioni strumentali all'attività agricola, dai soggetti di cui alla lettera a), sulla base di un titolo idoneo, ovvero da dipendenti esercitanti attività agricole nell'azienda a tempo indeterminato o a tempo determinato per un numero annuo di giornate lavorative superiore a cento, assunti nel rispetto della normativa in materia di collocamento;

c) il terreno cui il fabbricato è asservito deve essere censito al catasto terreni con attribuzione di reddito agrario non inferiore a lire 1.000.000;

d) il volume di affari derivante dalle attività agricole del soggetto che conduce il fondo deve essere ragguagliato al reddito dominicale ed agrario iscritto in catasto sulla base di coefficienti di aggiornamento stabiliti con decreto dei Ministri delle finanze e delle risorse agricole, alimentari e forestali, sentite le organizzazioni di categoria; in via alternativa in base alla media dei volumi di affari dell'ultimo decennio oppure sulla base delle risultanze dei bilanci e delle scritture contabili;

e) i fabbricati ad uso abitativo, che hanno le caratteristiche delle unità immobiliari urbane appartenenti alle categorie A/1 ed A/8, ovvero le caratteristiche di lusso previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969, adottato in attuazione dell'articolo 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 218 del 27 agosto 1969, non possono comunque essere riconosciuti rurali.

5. Nel caso in cui l'unità immobiliare sia utilizzata congiuntamente da più proprietari o titolari di altri diritti reali, da più affittuari, ovvero da più soggetti che conducono il fondo sulla base di un titolo idoneo, i requisiti devono sussistere in capo ad almeno uno di tali soggetti. Qualora sul terreno sul quale è svolta l'attività agricola insistano

più unità immobiliari ad uso abitativo, i requisiti di ruralità devono essere soddisfatti distintamente. Nel caso di utilizzo di più unità ad uso abitativo, da parte di componenti lo stesso nucleo familiare, il riconoscimento di ruralità dei medesimi è subordinato, oltre che all'esistenza dei requisiti indicati al comma 3, anche al limite massimo di cinque vani catastali o, comunque, pari alla superficie di 110 metri quadrati ed alle caratteristiche delle abitazioni economico-popolari; la superficie predetta può essere elevata di un vano catastale o di 20 metri quadrati per ogni dipendente anche se familiare in regola con le norme previdenziali. La consistenza catastale è definita in base ai criteri vigenti per il catasto dei fabbricati.

6. Sono altresì classati tra i fabbricati rurali di abitazione e come tali non produttivi di reddito di fabbricati:

a) i fabbricati senza reddito, già riconosciuti rurali ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, e dichiarati soggetti a vincolo paesaggistico;

b) i fabbricati o porzioni di fabbricati utilizzati per lo svolgimento dell'attività agrituristica di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730;

c) i fabbricati delle aziende agricole costituite in maso chiuso;

d) i fabbricati concessi in comodato ed utilizzati come abitazioni da soggetti titolari di pensioni che hanno prestato attività lavorativa nell'azienda agricola o dal coniuge che gode di pensione di reversibilità, nonché da soggetti che hanno intrattenuto rapporti di colonia, mezzadria e compartecipazione, sempre che tali rapporti risultino comprovati da adempimenti fiscali, previdenziali o derivanti dall'attuazione dell'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203;

e) i fabbricati non utilizzati purchè risultino soddisfatte le condizioni previste dal comma 3, lettere a) e c). Lo stato di non utilizzo deve essere comprovato da apposita autocertificazione con firma autenticata.

7. I contratti di cui alla lettera b) del comma 3, già in atto alla data di entrata in

vigore del presente decreto, devono essere registrati entro il 31 dicembre 1997. Tale registrazione è esente dall'imposta di registro.

8. Il termine di cui all'articolo 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, come modificato dall'articolo 70, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ed il termine di cui all'articolo 52, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, sono prorogati al 31 dicembre 1997. Le stesse disposizioni ed il predetto termine si applicano anche ai fabbricati destinati ad uso diverso da quello abitativo, che non presentano i requisiti di ruralità di cui al comma 3».

Art. 2.

1. Ai fini del recupero del patrimonio immobiliare privato negli insediamenti storici i comuni in cui questi sono ricompresi, in base alle disponibilità di bilancio, concedono contributi in conto capitale oppure, in carenza totale o parziale di detti fondi, concedono crediti di imposta nella misura del 50 per cento delle spese sostenute per gli interventi di recupero - fino ad un massimo di 100 milioni - effettuati posteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge e delle norme comunali di esecuzione della legge stessa le quali devono essere emanate non oltre sei mesi dalla stessa data.

2. Sono ammessi ai benefici previsti dalla presente legge le persone fisiche, i condomini e le cooperative ed i proprietari di immobili ubicati negli insediamenti storici ai quali sono riconosciuti crediti di imposta il cui eventuale residuo potrà essere utilizzato negli anni successivi al primo, fino a concorrenza dell'ammontare complessivo, e comunque non oltre il decimo anno.