

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 990

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 2001

—————

Norme per la realizzazione del censimento del territorio

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'evoluzione dell'assetto istituzionale del paese, conseguente alla riforma costituzionale ed una equilibrata realizzazione del sistema delle autonomie locali richiede non solo la piena autonomia finanziaria, ma l'attribuzione agli enti locali della cura degli interessi pubblici ambientali e di un compiuto «governo del territorio». Questo significa, innanzitutto, disciplina dell'assetto e della gestione dell'ambiente in senso territoriale ed urbanistico, conservazione e recupero del contesto ambientale in senso naturalistico e culturale, controllo, rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento dello spazio territoriale, della qualità dell'aria e dell'acqua.

Una funzione complessa, che richiede strumenti evoluti per il controllo, il monitoraggio e la prevenzione; mezzi finanziari congrui per le attrezzature tecnologiche necessarie e per il personale tecnico specializzato, uno stretto collegamento tra le iniziative del comune, della provincia, della regione, del governo centrale.

Tenuto conto dell'inscindibilità delle funzioni di tutela del patrimonio urbanistico, naturale e culturale, lo sviluppo urbanistico equilibrato e la tutela della qualità ambientale deve procedere mediante interventi coordinati ed unitari; la settorialità delle iniziative potrebbe infatti compromettere il quadro complessivo delle risorse ambientali.

Il presente disegno di legge intende offrire un contributo concreto ad un'equilibrata sistemazione del territorio e ad un effettivo governo del tessuto urbano, mediante censimento sistematico delle unità immobiliari incluse e costituenti il territorio comunale, con la partizione in fasce omogenee del patrimonio urbano e rustico. Questo consentirà di

mettere a punto un sistema informativo territoriale integrato per l'identificazione del patrimonio urbano e rustico del territorio comunale (aree industriali, centro storico, aree edificabili e così via) e di realizzare molteplici obiettivi. Primo tra tutti l'ottimizzazione dei servizi del territorio e della gestione delle strutture esistenti (raccolta dei rifiuti solidi urbani, distribuzione idrica, trattamento acque reflue); il «sistema informativo territoriale integrato» garantirà, inoltre, la drastica riduzione dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale relativa ai tributi che gravano sul patrimonio immobiliare e a tutte le forme di prelievo che utilizzano le unità immobiliari come imponibile di riferimento. Senza dire delle molteplici opportunità offerte dalla conoscenza e dalla valorizzazione del patrimonio dei comuni. A questo proposito occorre rilevare che il patrimonio immobiliare degli enti locali è, in buona parte, ancora non censito, sottoutilizzato, quando non è in stato di abbandono e di grave degrado: una circostanza che certamente non contribuisce a rendere attraenti le città e le località turistiche nelle varie aree del territorio. Eppure proprio dalla valorizzazione e dal recupero di molti immobili oggi del tutto inutilizzati potrebbero derivare risorse aggiuntive e nuove occasioni di insediamento turistico in località di interesse storico e ricche di attrattive ambientali.

Il 77,8 per cento dei comuni italiani non ha mai provveduto all'inventario dei beni comunali esistenti sul territorio o dispone unicamente di dati non aggiornati; soltanto il 22 per cento conosce l'esatta consistenza del patrimonio immobiliare attraverso una banca-dati tenuta costantemente aggiornata.

Immobili ora inutilizzati in molte località turistiche di grande interesse paesaggistico (e che mal si prestano ad ospitare nuovi insediamenti e strutture edilizie di rilevante impatto ambientale) potrebbero essere opportunamente valorizzati anche grazie ad una migliore conoscenza e pianificazione del territorio.

La realizzazione di una banca-dati cartografica su base catastale e la ripartizione delle unità immobiliari per zone urbanistiche omogenee crea i presupposti per tale valorizzazione.

Il censimento, che determina il valore dei beni secondo criteri di valutazione correnti (rendite catastali reali o presunte) concorre all'eliminazione delle discordanze tra le risultanze catastali e le attuali destinazioni d'uso; consente inoltre un controllo finanziario e di gestione sulle entrate patrimoniali, nonché un adeguamento in tempo reale degli strumenti urbanistici ed amministrativi alla dinamica territoriale.

Il sistema informativo territoriale deve essere realizzato in modo da garantire la creazione di una banca-dati definitiva: i dati acquisiti e confermati con il censimento devono essere mantenuti e aggiornati periodicamente a costi marginali. Per questo, il presente disegno di legge impegna l'amministrazione comunale a disporre un programma di rilevazione annuale di controllo sul venti per cento delle unità immobiliari complessive, in modo da garantire per ogni unità immobiliare un controllo periodico quinquennale.

L'opportunità di ricorrere ad un censimento delle unità immobiliari è evidente in base all'elevata incidenza dell'evasione sul gettito dei principali tributi locali. I dati di Ancitel e Ascotributi, relativi alla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, dimostrano quale recupero di evasione potrebbe essere realizzato mediante un'accurata rilevazione del patrimonio abitativo del comune. Secondo l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'evasione del tributo è pari al 20 per cento del gettito potenziale.

C'è anche un'elusione del tributo diffusa: il 20-40 per cento dei contribuenti dichiara una superficie dell'immobile inferiore a quella effettiva. Tali stime portano ad individuare un'area complessiva di irregolarità che interessa 11 milioni di immobili. Solo pochi comuni possono vantare pieno rispetto da parte dei cittadini degli obblighi fiscali. Si stima che il recupero dell'evasione della sola tassa per i rifiuti solidi urbani permetterebbe di realizzare un gettito compreso tra i 516.456.899 euro e 1.032.913.798 euro. Rilevante anche l'evasione dell'imposta comunale sugli immobili (Ici), che ha margini consistenti di recupero di gettito, valutabili tra il 10 e il 15 per cento delle entrate totali.

Ma la sistemazione e il governo del tessuto urbano consente di realizzare molti altri vantaggi. Predisporre strumenti urbanistici con metodi tradizionali e non dotarsi di strumenti capaci di seguire la dinamica del territorio significa, di fatto, subire le scelte anziché governarle. Significa, per esempio, continuare a considerare zona di lottizzazione aree già di fatto provviste di servizi primari (strade, illuminazione pubblica, rete idrica, fognatura); progettare opere pubbliche in aree scarsamente edificate o edificabili; perpetuare in alcune aree parametri di edificabilità non più applicabili. È, peraltro, urgente mettere a disposizione delle amministrazioni comunali utili e rapide informazioni sul patrimonio immobiliare. Ad esempio, estraendo dalla banca-dati del censimento le unità immobiliari disaggregate per zone urbanistiche «omogenee», assegnando alle unità immobiliari i parametri urbanistici stabiliti dagli strumenti urbanistici in vigore; determinando, per ogni zona, le possibilità edificatorie; valutando, per ogni zona, la densità demografica raggiunta; evidenziando, infine, nelle varie aree, le infrastrutture primarie esistenti e le eventuali incoerenze, anche allo scopo di evitare, per il futuro, il ripetersi dei fenomeni di abusivismo, di speculazione edilizia e di crescita disorganica sanati periodicamente con condoni edilizi, che non fanno

che incentivare la reiterazione di tali fenomeni.

Gli oneri relativi al censimento sono posti a carico dei bilanci comunali, che potranno

giovarsi di un contributo *una tantum*, erogato dal Ministero dell'interno, pari alla metà delle spese effettivamente sostenute e documentate per la realizzazione del censimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Censimento territoriale)

1. Per la realizzazione di un completo sistema informativo territoriale, entro il 31 dicembre 2003 tutti i comuni, unioni e consorzi di comuni, sono tenuti ad avviare il censimento del territorio e delle unità immobiliari incluse nello stesso, attraverso la suddivisione in celle elementari a dimensioni prestabilite e l'elaborazione di informazioni utili alla conoscenza approfondita del patrimonio urbano e naturale. Il censimento deve prevedere anche una banca-dati delle utenze a rete. Il censimento deve essere concluso entro e non oltre 24 mesi dalla data di inizio.

2. Il censimento di cui al comma 1 si propone le seguenti finalità:

a) realizzazione del sistema informativo territoriale integrato, al fine della migliore sistemazione e governo del tessuto urbano;

b) ottimizzazione dei servizi del territorio e della gestione delle strutture esistenti;

c) identificazione del patrimonio urbano e rustico incluso nel territorio comunale;

d) identificazione ed eliminazione delle discrepanze tra le risultanze catastali e le attuali destinazioni d'uso;

e) riduzione dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale relativi all'imposta comunale sugli immobili ed agli altri tributi che gravano sul patrimonio immobiliare;

f) conoscenza, valutazione e valorizzazione del patrimonio del comune;

g) adeguamento in tempo reale degli strumenti urbanistici ed amministrativi alla dinamica territoriale;

h) controllo finanziario e di gestione sulle entrate patrimoniali del comune.

3. Gli uffici finanziari e l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) sono tenuti a fornire alle amministrazioni comunali, anche su supporto magnetico, tutte le informazioni ed i dati utili alla realizzazione del censimento.

4. Al fine di aggiornare periodicamente la banca-dati del censimento, l'amministrazione comunale dispone un programma di rilevazione annuale di controllo sul venti per cento delle unità immobiliari complessive in modo da garantire per ogni unità immobiliare un controllo periodico quinquennale.

Art. 2.

(Oneri del censimento)

1. Tutti gli oneri relativi al censimento sono posti a carico dei bilanci comunali. Per il finanziamento, le amministrazioni comunali possono disporre, per un periodo non superiore a due anni, una addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), pari allo 0,1 per cento.

2. Ai fini della presente legge, le amministrazioni comunali usufruiscono di un contributo *una tantum*, erogato dal Ministero dell'interno, pari alla metà delle spese effettivamente sostenute e documentate per la realizzazione del censimento.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione del censimento, nonchè dell'erogazione del contributo di cui al comma 2.

Art. 3.

(Competenze regionali)

1. Nell'ambito delle proprie competenze, le regioni possono costituire il sistema informativo territoriale, che si avvale delle infor-

mazioni di tutti i censimenti comunali al fine di una migliore conoscenza del territorio.

2. Il contributo di cui all'articolo 2 della presente legge è riconosciuto alle regioni quale cofinanziamento delle attività di cui al comma 1, nei limiti dell'autorizzazione di spesa ivi prevista.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale», dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

