

## Le Régime de la Propriété en Italie.

*Et ses Rapports avec l'Exécution des Plans d'Aménagement Urbains et Régionaux.*

Par Cesar Chiodi — Ingénieur, ancien Adjoint au Maire et conseiller municipal de la Ville de Milan.

### *Le régime de la propriété foncière urbaine et suburbaine en Italie.*

Les immeubles construits, ainsi que les terrains non bâtis, dans les limites des villes, et les terrains agricoles qui entourent les agglomérations urbaines, appartiennent en Italie, pour la plupart, à des particuliers.

Les édifices urbains sont généralement loués par des contrats à court délai ; pourtant, là où subsistent des clauses pour l'exécution des plans régulateurs, au lieu des contrats de location habituels, on fait de simples concessions d'usage précaire, révocables moyennant un court préavis.

Lorsque les terrains sont encore aptes à être convenablement cultivés (ce qui est particulièrement le cas des zones extérieures) ils sont donnés en location aux cultivateurs, suivant les formes les plus usuelles de la colonie ou du fermage.

Le caractère particulier de ces contrats n'a pourtant pas une sensible influence sur l'exécution des plans d'aménagement, s'agissant toujours de contrats à délais relativement courts, surtout pour les territoires à proximité des villes, où le même locataire sait fort bien que la destination agricole ne peut pas durer longtemps, soit parce que le terrain est destiné à l'emploi de la construction, soit parce que, à cause de l'extension des constructions avoisinantes et par l'exécution des travaux des routes publiques ou des égouts, le terrain vient à se priver graduellement de son caractère rural et de ses possibilités agricoles.

Une forme particulière de contrat qui constituerait ou presque une clause perpétuelle pour assurer à la terre son usage agricole, est l'emphytéose prévue dans le paragraphe 1556 du Code Civil du Royaume. Son application est pourtant rare dans le voisinage de nos villes.

Peu de villes en Italie ont des réserves de terrains leurs appartenant.

Dans certains cas, ceux-ci proviennent de territoires jadis sujets à des servitudes militaires ou de la démolition d'enceintes fortifiées, etc. Dans d'autres cas, les propriétés communales proviennent des achats faits suivant le prévoyant conseil des Administrateurs.

L'exemple le plus remarquable est peut-être celui de la ville de Milan, qui fut une des premières à suivre cette ligne en se rendant propriétaire, depuis 1906, par des achats à des particuliers, aux conditions ordinaires du marché, d'un domaine de 200 hectares environ de terrain périphérique. Après les arrangements nécessaires, elle a pu puiser sur ces 200 hectares pendant à peu près 20 ans, pour le développement de son programme d'habitations à bon marché et de services publics.

Dans l'espace de deux ans (1924-1925), sous l'Administration actuelle, la ville a repris ce point de départ, en achetant plus de 700 hectares, de

sorte que le patrimoine de terrains communaux se chiffre aujourd'hui à environ 800 hectares sur 18,500 hectares de territoire communal.

Pour les autres villes, la situation actuelle des propriétés communales est remarquablement inférieure.

Rome possédait à la fin de 1925 environ 14 hectares de terrain et se trouvait en négociations d'expropriations pour 7 autres hectares.

Florence, par suite des cessions faites dans ces derniers temps à des Sociétés, pour la construction de maison à bon marché, a réduit son domaine communal à environ 80 hectares.

Gênes n'a plus que 8 hectares de terrains à bâtir.

Vérone possède une partie de ses terrains dans la commune et l'autre partie ailleurs et a 37 hectares.

Bergamo possède 11 hectares, Brescia 7 hectares, Bari a réduit ses disponibilités à un peu plus de 5 hectares, en raison d'importantes ventes qui ont été faites ces dernières années, au profit des constructions populaires.

Les conditions de la propriété foncière, dans les communes de Livorno, Palermo, Cagliari, Spezia, Perugia et Taranto se sont réduites à des proportions presque négligeables, à la suite de dispositions adoptées en faveur de maisons ouvrières.

En résumé, on peut donc considérer comme très limitée, à l'exception de peu de cas isolés, la propriété directe des terrains que possèdent les communes et ces cas eux-mêmes n'ont, pour le moment, qu'une valeur de point de vue vers lequel les Administrations publiques s'orientent et qui vise à modifier le régime traditionnel.

#### *Les dispositions législatives pour l'exécution des plans d'aménagement et l'achat des terrains par les Communes.*

Les règles fondamentales en vertu desquelles les Communes peuvent établir des plans régulateurs pour l'aménagement et l'assainissement des zones intérieures du centre habité ou des plans d'extension pour la formation de nouveaux quartiers périphériques et l'accroissement graduel de la ville, sont fixées en Italie par la loi du 25 Juin 1865 N.-2359, qui autorise les communes dont la population excède 10,000 habitants à adopter des projets et détermine les moyens et les limites de temps (pas au delà de 25 ans) pour leur exécution.

Les projets pour l'arrangement des quartiers ou pour l'agrandissement de la ville, obtiennent par la loi, la déclaration d'utilité publique, par suite de laquelle les communes sont autorisées à procéder à l'expropriation des maisons et des terrains nécessaires à l'exécution des plans.

L'expropriation des bâtisses et des terrains ne se limite pas aux espaces strictement nécessaires pour le percement des routes et l'arrangement des services publics, mais peut aussi comprendre les territoires contigus à l'oeuvre publique, surtout dans les projets d'assainissement et de réorganisation des vieux quartiers, dans lesquels il s'agit de démolir des groupes de vieilles maisons manquant d'hygiène et d'aménager de nouveau la configuration des reliquats, pour permettre la construction de bâtiments modernes de dimensions appropriées, le long des rues élargies et réorganisées.

L'achat des terrains privés pour l'exécution des plans régulateurs, suivant qu'il a lieu à l'amiable ou non, est réglé par des principes de procédure différents.

*L'achat contractuel* trouve son titre dans le Code Civil du Royaume et peut avoir lieu par achat, par donation ou par cession, avec obligation réciproque parmi les parts de contribution et d'exécution des oeuvres.

L'action des Communes trouve sa ligne de conduite et ses limites dans la loi communale et provinciale récemment réformée par celle du 30 Décembre 1923 N. 2839 qui est la loi fondamentale réglant l'organisation et le fonctionnement des Administrations Publiques. En matière de patrimoine communal, elle se limite pourtant à établir :

a) Que l'achat et la vente des immeubles doivent être délibérés par le Conseil Communal et approuvés par l'Autorité supérieure,

b) Que tous les biens communaux doivent avoir un inventaire spécial, à revoir après chaque changement par le chef de l'Administration,

c) Que les propriétés doivent être données en location et que les propriétés incultes doivent être rendues à la culture ou bien vendues ou données en emphytéose avec l'obligation du boisement, si elles sont sujettes à la loi forestière.

La loi du 21 Juin 1896 confirme à nouveau la disposition par laquelle les Provinces, les Communes, les Instituts publics de bienfaisance ne peuvent pas acheter des immeubles, ni accepter des legs ou des donations, sans le consentement de l'Autorité supérieure, et cela dans le but de limiter la concentration des immeubles de mainmortes, concentration jugée nuisible aux intérêts de l'économie de la Société.

\* \* \*

En ce qui concerne *l'achat forcé*, le principe de l'expropriation pour utilité publique est reconnu dans l'art. 29 du même statut du Royaume (4 Mars 1848). Il fut confirmé dans le paragraphe 438 du Code Civil et discipliné par les lois du 25 Juin 1865 — N. 2359 et du 18 Décembre 1879 — N. 5188.

La loi générale de l'an 1865 dicte les règles auxquelles les communes doivent avoir recours pour les cas dans lesquels, pour l'exécution des oeuvres d'utilité publique, elles doivent s'approprier des biens privés.

Les principales bases de cette loi sont :

a) Reconnaissance préventive de la part de l'Autorité de l'Etat, de l'utilité publique de l'oeuvre,

b) Détermination du juste prix de l'immeuble à exproprier, soit en cas d'expropriation totale, soit en cas d'expropriation partielle et détermination, dans ce deuxième cas des avantages dont bénéficie le particulier et des contributions à lui imposer.

En cas de manque d'accord pour la détermination du prix, il est fixé par un expert nommé par le Tribunal, qui prend comme base la valeur attribuable à l'immeuble, en cas de libre achat.

Presque toutes les lois spéciales qui approuvent les plans régulateurs des villes italiennes découlent des dispositions générales de l'an 1865.

Afin de pourvoir à l'hygiène publique de la Ville de Naples, les dispositions des lois qui furent citées, subirent de considérables modifications par la loi du 15 Janvier 1885 — N. 2852 sur l'assainissement de la ville de Naples. Cette loi établit des règles d'estimation spéciales d'après lesquelles le prix à payer doit correspondre à la moyenne de la valeur vénale réelle et de la valeur légale fixée comme base pour la rente de la dernière décade ou, faute de cette donnée, comme base de la rente imposable établie pour l'application de l'impôt foncier.

La loi spéciale pour Naples a trouvé successivement son application dans quelques autres cas et particulièrement pour les expropriations nécessaires aux travaux de chemins de fer et de cours d'eau, ainsi que pour les terrains destinés aux constructions populaires, suivant les principes établis dans ce but, dans le texte spécial des lois en faveur des constructions du 30 Novembre 1919.

Une autre loi particulière du 11 Juillet 1907, publiée pour la Capitale et appliquée ensuite pour quelques autres communes, autorisa les communes à exproprier les terrains propres à la construction, compris dans le périmètre des plans régulateurs, à un prix correspondant à la valeur déclarée par le propriétaire, en vue de la taxe sur ces terrains.

Parmi les autres dispositions dont les communes peuvent profiter par voie indirecte, pour l'achat forcé des terrains, nous citons encore les lois du 20 Juin 1909 — N. 264 — du 23 Juin 1912 — N. 688 et du 10 Juin 1922 — N. 778 pour la protection des Beaux-Arts, qui donnent à l'Etat (et par voie indirecte aux communes), le droit de propriété dans l'achat des bâtisses historiques et artistiques.

Les mêmes lois protègent encore par des règles sur quelques points contradictoires, la conservation des parcs et des jardins.

#### *Valeur et plus-value des propriétés foncières.*

Comme principe général dans les expropriations qu'entraîne l'exécution des plans régulateurs, la valeur attribuée aux immeubles expropriés est celle qu'ils avaient avant l'approbation des plans, compte non tenu de la plus value résultant de l'extension projetée ou de l'amélioration de la ville.

L'exécution d'un oeuvre publique, et quelquefois seulement l'exécution projetée, peuvent faire acquérir une valeur considérable à des propriétés qui avaient auparavant un prix médiocre.

L'aménagement d'un quartier, l'amélioration d'une localité, le percement d'une rue, sont toutes des causes contribuant à augmenter les valeurs des propriétés. Il est donc juste que tout ce qui est produit direct de l'activité sociale revienne à l'avantage de la société, en consentant à la Municipalité qui exproprie, de ne pas lui faire supporter la plus value des propriétés, qui ne dépend pas de l'activité individuelle.

Par la loi du 8 Juillet 1904, on donna au Gouvernement le pouvoir d'autoriser les communes à imposer, à partir du 1er Janvier 1906, une taxe sur les terrains propres à la construction, dans la proportion de 1% sur la valeur des terrains eux-mêmes, en déclarant « terrains propres à la construction », les pièces de terre comprises dans un réseau de rues publiques en état de viabilité et de circulation, ou contiguës au réseau et qui ne sont pas affectées d'une façon permanente à l'usage agricole ou industriel, ou qui ne sont pas des dépendances aux bâtisses existantes, comme par exemple les jardins des villes.

Le but de cette loi est pourtant plutôt celui d'inciter à construire que celui d'atteindre la plus-value acquise par le terrain lui-même.

La taxe sur les terrains de construction fut abolie en 1923, lorsque la loi du 18 Novembre 1923 décréta l'institution de la *contribution d'amélioration*, payable de la part de tous les propriétaires de maisons ou de terrains, favorisés par l'exécution des oeuvres publiques.

La loi de l'an 1865 établissait déjà que l'on pouvait charger les propriétaires de biens contigus à l'oeuvre publique, de l'obligation de contribuer à l'exécution de l'oeuvre même, en rapport à la plus haute valeur acquise par leurs propriétés.

En application à ce principe général, les lois spéciales successives pour l'approbation des plans régulateurs des communes ont établi la mesure de la contribution revenant aux Communes mêmes, pour l'exécution des oeuvres publiques, visant à l'organisation et au développement des villes.

Le décret du 18 Novembre 1923 a donné une large extension à ce principe, en autorisant les communes à percevoir des propriétaires des terrains et des constructions limitrophes, une contribution pour chaque oeuvre publique, de n'importe quelle espèce, de laquelle l'immeuble a tiré le bénéfice d'une hausse de valeur.

La contribution est fixée dans une mesure proportionnée parmi tous les immeubles favorisés, de manière à ne pas dépasser 20% de la majoration de la valeur des terrains, ou bien un tiers des frais subis par la commune, pour l'exécution de l'oeuvre publique.

#### *La spéculation sur les terrains de construction.*

Les dispositions de la loi auxquelles nous n'avons fait qu'une courte allusion, en raison des limites qui nous sont imposées dans ce rapport, sont celles qui règlent l'action des communes italiennes dans l'exécution des plans régulateurs et en général dans leur politique foncière. D'ailleurs, la conviction des administrateurs et des techniciens concernant l'insuffisance de ces dispositions vis-à-vis des graves problèmes qui se présentent aux villes, se répand toujours davantage.

Les communes italiennes sentent le besoin de bases qui puissent donner une plus grande prépondérance à l'intérêt de la collectivité sur le jeu compliquée des intérêts privés et, tout en se rendant compte de la délicatesse de l'argument, entendant avoir des moyens équitables et légitimes pour redresser leur politique foncière et pour régler l'accroissement des municipalités d'une manière plus conforme au plan d'extension urbaine et régionale des services publics et pour défendre la construction désordonnée et l'emploi irrationnel des terrains (1).

Le phénomène décrit par M. R. Verwilghen au Congrès d'Amsterdam est fréquent dans nos villes ; il concerne la formation des « zones barrières » aux abords des villes, zones que les propriétaires de terrains, dans leur intérêt, s'efforcent autant que possible de garder libres de constructions, jusqu'au moment où ils ont atteint une valeur élevée, due au voisinage de nouvelles régions comportant des constructions récentes.

La tendance prédominante dans la technique des plans régulateurs pendant ces derniers cinquante ans, qui comprend l'extension urbaine

(1) Comme indice de ce mouvement vers une réforme, nous signalons le rapport du représentant de la municipalité de Rome, M. Virgilio Testa, au congrès de Paris en 1925, de l'Union des Villes sur la *politique foncière des Communes et son influence sur le problème des habitations*, le rapport au même Congrès des représentants de la ville de Milan de MM. Leo Pollini, Cesare Chiodi, Cesare Albertini, Alessandro Visconti, sur « *Les Grandes Agglomérations Urbaines en Italie* », les nombreux articles de MM. Alessandro Schiavi, Manlio Pozzi, Cesare Albertini sur le journal « *La Casa* » ; le rapport de M. Cesare Chiodi sur les études concernant le plan d'agrandissement de la ville de Milan dans « *Le Bulletin de la Ville de Milan* » (Juillet et Août 1925).

L'Association Nationale des Ingénieurs et Architectes italiens, dans son prochain congrès à Palerme, traitera particulièrement sur rapport des Ingénieurs G. Melisurgo et M. Tucci, de la révision de la loi sur les expropriations.

Le même thème a été traité par M. Maina au Congrès de l'Habitation et de l'Urbanisme tenu à Turin, au mois de Mai de cette année.

« à tache d'huile » par échiquiers réguliers de rues annulaires de ceinture et de rues radiales, favorise particulièrement ce jeu spéculatif.

Parmi les villes italiennes, il faut citer Milan comme exemple typique de ce schéma d'accroissement dans ses plans étudiés en 1912. Outre la route de ceinture intérieure le long du fossé du Moyen Âge et celle des boulevards du XVI<sup>e</sup> siècle, la ville a dans sa partie neuve deux autres chemins de ceinture annulaire complets, sans compter le réseau des rues secondaires.

Entre l'un et l'autre de ces deux nouveaux chemins de ceinture, il existe des espaces non bâtis, qui voient hausser automatiquement leur valeur, au fur et à mesure que sur les bords du chemin de ceinture plus extérieur s'élève quelque bâtisse isolée.

A peine un groupe de maisons a-t-il surgi à l'extrémité d'une des rues radiales qui débouchent dans le chemin de ceinture que l'Administration Communale est pressée et poussée par les intéressés au prolongement des moyens de transport et des services publics, souvent par le concours de contributions spontanées qui trouvent une large compensation dans l'accroissement de la valeur des terrains.

Mais ce système d'accroissement urbain désordonné ne fait que provoquer des dommages à la collectivité car au point de vue esthétique, la construction surgit cahotique et désordonnée et au point de vue économique, les prix des terrains augmentent, les services publics et les moyens de locomotion deviennent très onéreux, leur rendement réduit, conséquence logique du trafic non proportionné des zones qui ne sont pas régulièrement construites.

Le remède à cet état de choses est envisagé par les personnalités compétentes, par des mesures de natures diverses, d'ordre technique, d'ordre légal, d'ordre fiscal, convergeant toutes vers un but unique.

Au point de vue technique, la conviction s'affirme de plus en plus que seule l'adoption combinée d'une sage politique de transports et de plans régulateurs régionaux, se proposant de décongestionner le centre principal, d'en arrêter l'accroissement anormal pour grouper la population par centres satellites plus ou moins à proximité du centre principal et complètement organisés suivant leurs nécessités courantes (au lieu de consentir à l'accumulation arbitraire de la population dans un trop vaste espace) pourra aboutir à une solution satisfaisante.

La difficulté principale qui s'oppose à installer et à maintenir les services publics et les moyens de transports dans les conditions actuelles du développement urbain, consiste dans le rendement non proportionné des réseaux de ces services et de ces transports dans des zones insuffisamment construites sur un trop vaste espace, résultant des plans d'extension étudiés jusqu'ici.

Le groupement de la population en petits noyaux satellites, admet la possibilité de circonscrire le champ du développement urbain et de créer des zones où les moyens de locomotion et les services publics trouveront rapidement une clientèle suffisante pour justifier leur utilité.

Ce principe accroît les possibilités de développement de ces services et concourt à rompre les obstacles économiques que la formation des « zones barrières » oppose au développement de la ville.

Mais les Administrations publiques, au point de vue des lois existantes, sont désarmées et la spéculation — bien que légitime — aban-

donnée à elle-même, détermine la distribution désordonnée des constructions, qui crée les difficultés dont il est question ci-dessus.

Il est pourtant vrai que parfois, le retard apporté à bâtir sur un espace propre à la construction, ne dépend pas seulement d'un calcul spéculatif du propriétaire, mais aussi du manque des moyens matériels nécessaires à ce but ; néanmoins, pour n'importe quelle cause, le fait représente, pour la collectivité, un dommage auquel il faut remédier.

Les lois actuelles permettent aux particuliers de construire lorsqu'ils le veulent sur les terrains se trouvant dans le voisinage des lieux habités. Les règlements locaux imposent « comment » et « où » construire, mais non pas « quand ». Les villes, pour se défendre contre la bâtisse déréglée que l'on constaterait dans leurs alentours, étudient des plans d'agrandissement disproportionnés par rapport aux nécessités réelles et dépassant les limites qui, selon toutes prévisions, pourraient suffire pendant une durée de plusieurs décades. Avec ce système, on crée un énorme et onéreux engagement, soit pour les terrains sur lesquels on ne pourra jamais construire d'une façon rationnelle si ce n'est à une époque très lointaine, soit pour la Commune qui endosse l'obligation, tout au moins morale, de pourvoir, autant que l'exigeront les particuliers, aux services généraux.

De plus, on engage sans ordre les directions du développement citadin, que le cours des années ne confirme pas toujours, provoquant souvent la nécessité de modifications qui ne sont ni faciles ni pacifiques.

Si, au contraire, les plans d'agrandissement se limitaient aux zones autour d'un noyau central et de ses satellites, dans lesquelles l'Administration veut en effet développer la construction suivant son programme, il en résulterait que d'une part la propriété foncière serait moins engagée et que d'autre part, il n'y aurait plus à craindre de voir surgir des bâtisses isolées en pleine campagne, le long des lignes exclusivement théoriques d'un plan d'agrandissement existant presque uniquement sur le papier.

En premier lieu, les règlements locaux des municipalités imposent la défense de bâtir là où ne fut pas prévu l'écoulement régulier des eaux et des égouts et où n'existent pas de rues définitivement organisées ; mais cette règle purement « négative » n'est pas suffisamment efficace car, à l'aide d'expédients, il n'est pas difficile de pourvoir au drainage et à l'évidement des eaux et, par des moyens privés, il est possible de faire, suivant la convenance, la construction des rues, ce qui amène l'obligation pour la commune de donner, tôt ou tard, tous les autres services.

Pour réaliser effectivement le développement ordonné de la construction formant désormais une nécessité d'ordre financier, technique et esthétique de nos villes, un nombre toujours plus important de techniciens s'occupant de ce problème, pensent qu'il faut aussi donner aux communes des pouvoirs légaux « positifs » d'intervention.

Lorsqu'une ville adopte et met en pratique un plan organique de développement largement proportionné à ses besoins, elle ne doit pas consentir à ce que ces quartiers qui sont graduellement aménagés soient ensuite seulement partiellement utilisés, car les propriétaires des terrains préfèrent attendre de meilleurs époques pour pouvoir spéculer sur la plus value des terrains.

La loi devrait donner aux communes les moyens d'intervenir afin d'établir un délai dans lequel tous les espaces à construire devraient être occupés par des bâtisses, suivant le programme imposé par l'Administration.

Les propriétaires qui n'auraient pas l'intention ou la possibilité de se servir de leurs propres terrains pour la construction immédiate, devraient être expropriés en recevant, suivant leur choix, ou bien une indemnité, ou bien un terrain de la même valeur sur une zone de la commune non aménagée.

Par cette mesure, on ne veut pas mettre en pratique un système juridique ayant pour but de réprimer la propriété privée en annulant ou presque, les droits que les lois garantissent dans toutes les nations, à qui en est investi ; mais on cherche à se rapprocher d'autres dispositions limitant nécessairement, dans l'intérêt de la collectivité, l'ancienne conception de la propriété. Une pareille disposition, visant à l'exploitation immédiate et utile, suivant sa destination naturelle d'un bien d'une aussi grande importance sociale, à la place du propriétaire qui ne peut ou ne veut pas le faire, ne serait qu'une application par force, du principe de restriction auquel l'absolutisme du droit de propriété est sujet, pour des raisons sociales qui trouvent leur justification dans la suprême exigence de faire harmoniser les droits des particuliers avec ceux de la communauté.

\* \* \*

On a pensé aussi, après étude, à se servir du régime fiscal, pour faire profiter la collectivité de la plus value des propriétés, due à l'accroissement des villes.

Le problème est toujours envisagé de manière que la propriété foncière urbaine serve d'une manière prééminente aux avantages de la collectivité, point de vue qui, en pratique, trouve déjà de nombreuses applications.

Sans arriver à la conception de l'expropriation générale du sol communal, il faut tout au moins confirmer le principe que l'exploitation des immeubles et des terrains doit être telle qu'il soit possible d'en tirer le plus grand profit aussi bien au point de vue général qu'au point de vue particulier.

Les propriétaires qui, pour des raisons personnelles ou dans un but spéculatif ou pour leur propre commodité, n'accordent pas à la collectivité l'utilisation de leurs biens en rapport avec les exigences citadines, devraient remettre à la collectivité qui en subit les dommages, une indemnité proportionnée.

Le problème fiscal pratique à résoudre doit comporter une disposition réduisant au minimum la capitalisation de la plus-value que les terrains acquièrent automatiquement, même s'ils ne sont pas utilisés (1).

Le revenu d'une propriété complète (terrain et construction) se compose de trois éléments :

a) La rente du capital employé pour la construction : capital à long placement et d'une valeur décroissante avec le temps, par la dépréciation de la construction ;

b) La rente en rapport avec le capital original employé dans le terrain pour sa transformation de terrain agricole en terrain à bâtir, correspondant au calcul de la capitalisation du produit net agricole originaire et des frais nécessaires à la transformation de destination (système de rues, égouts, etc.).

(1) Luigi Simonazzi : *Le problème de la propriété foncière urbaine* « Ingegneria », 1926 Janvier-Mars, Milan.



c) Le rendement de la plus value de position, ce qu'on constate fatalement avec le temps dans les villes en progrès, pour chaque bâtisse.

Le système fiscal proposé, devrait remplacer les impôts actuels sur les terrains et les bâtiments et être étudié de façon à contenir dans une mesure très réduite, l'impôt sur la part (a) capital employé pour la construction — dont le montant peut être déterminé lorsque la bâtisse est finie — et sur la part (b) du capital employé pour la transformation en terrain à bâtir, qui doit se déterminer au moment de la construction, en se basant sur la valeur agricole sacrifiée et sur les frais de transformation.

Il s'agit en effet de deux placements à longue échéance, dont le premier surtout est sujet au risque de dépréciation. Il n'y a donc aucun motif pour leur accorder un traitement différent de celui de tous les autres placements industriels.

Sur la part du rendement (c) qui donne une plus value à la propriété, la mesure de l'impôt devrait être plus élevée, pouvant même absorber une part considérable de la rente, en laissant seulement de quoi compenser les erreurs possibles et stimuler le propriétaire à une meilleure et plus rapide utilisation de son immeuble, en rapport avec sa situation. Ce système avec les trois impôts désignés, permettrait de réduire considérablement les charges fiscales appliquées sur le bâtiment et sur le terrain, en laissant à celle concernant la plus-value, la tâche de pourvoir copieusement aux nécessités des bilans publics. Il servirait en même temps à mieux partager graduellement les charges fiscales entre les maisons nouvellement construites dans les zones situées en dehors du centre, où généralement l'accroissement de la valeur est plus lent et plus réduit.

Par ce moyen on pourrait (suivant les auteurs du système) arriver aussi à une réduction du coût des loyers, dans les quartiers en dehors du centre.

Les difficultés techniques pour son application, ne semblent pas insurmontables à ses auteurs.

Pour déterminer les valeurs des capitaux des catégories (a) et (b) (coût de la construction, valeur agricole du terrain, frais de services publics), les éléments sont exacts et d'un contrôle facile. Par ce moyen, et en tenant compte du taux d'intérêt calculé pour capitaux placés à longue échéance, on parvient à déterminer la part de la rente foncière qui ne correspond à l'existence d'aucune plus value et qui ne fait que compenser les frais d'exploitation.

Par des révisions périodiques (par exemple tous les dix ans), on pourrait procéder à la révision du revenu des maisons.

La différence entre le coût d'exercice et le rendement effectif est une « rente » dont la capitalisation donne la mesure de la plus value. C'est cette rente que greverait l'impôt sur la plus value.

Le propriétaire négligent ou spéculateur qui, malgré l'avantage de la part qu'on lui consent sur la plus value, ne s'occuperait pas de l'exploitation rationnelle de son immeuble ou la retarderait, serait puni par l'application d'un impôt, de façon que si le rendement effectif, diminué des frais d'exploitation laissait une rente inférieure à la rente assurée par les autres propriétés se trouvant dans les mêmes conditions d'emplacement, l'impôt sur la plus value ne serait pas appliqué sur la rente effective de la propriété en question, mais bien sur celle qu'on pourrait lui attribuer par comparaison avec des propriétés se trouvant dans des conditions similaires.

Les conceptions que nous avons cherché à résumer visent surtout les bâtisses dans leur forme la plus complète (terrain et construction).

Il est évident que les mêmes conceptions ne peuvent s'appliquer aux terrains non bâtis, pour lesquels la détermination de la rente offrirait des données plus incertaines. La détermination de la plus value qui ne correspond pas à des avantages économiques concrets actuels, mais à la prévision d'avantages hypothétiques futurs et à l'appréciation actuelle que l'on fait de ces avantages, exige également une étude spéciale.

Les auteurs du système pensent qu'en ce qui concerne les propriétés bâties ou non bâties, il est nécessaire de faire une distinction entre celles qui appartiennent à la zone construite et les autres.

Pour les premières la détermination de la plus value est facile, puisqu'on a nombre de termes de comparaison avec les propriétés bâties avoisinantes. Pour les terrains qui n'appartiennent pas à la zone construite, l'évaluation est inévitable.

Il faut cependant tenir compte qu'un impôt bien ordonné réduit au minimum la plus value de ces terrains et l'appréciation cesse d'être difficile au fur et à mesure que la plus value se confirme, car alors s'active le marché des terrains.

De toutes façons, même si le régime fiscal proposé ne pouvait avoir son application pratique que sur les propriétés bâties, il aurait toujours une grande importance, non pas seulement au point de vue fiscal, mais surtout au point de vue de l'exécution des plans d'aménagement, car il constituerait un stimulant pour les propriétaires de vieilles maisons anachroniques ou mal bâties du centre.

Il est impossible, dans l'espace restreint de ce rapport, de développer toutes les considérations invoquées par les défenseurs de cet expédient pour en faire ressortir les bénéfices, mais la délicatesse de l'argument et les difficultés d'application d'un pareil système n'échappent à personne.

De toutes façons, nous avons cru bon de le mentionner, tout au moins pour signaler un des points de vue de l'Italie, concernant ce problème, pour la solution duquel il est certes nécessaire de donner aux communes des moyens de défense plus efficaces que ceux qui leur sont actuellement offerts par la loi.

### Sommaire.

La propriété urbaine et suburbaine en Italie est en général un domaine privé. Seul un petit nombre de communes possèdent directement des terrains. Le cas le plus remarquable est celui de la Ville de Milan, qui par suite de récents achats a porté son patrimoine foncier à 800 Hectares, sur une surface territoriale communale de 18,500 Hectares.

Les autres villes suivent à très grande distance.

Ces dernières années on a partout largement entamé les domaines fonciers communaux en vue de favoriser le développement et la construction de maisons ouvrières et à bon marché.

Les dispositions légales en vertu desquelles les communes italiennes peuvent établir des plans régulateurs, en obtenir la déclaration d'utilité publique et acheter à l'amiable ou autrement les terrains et les immeubles nécessaires, sont prévues par la loi générale du 25 Juin 1865.

L'état actuel de la législation ne donne pourtant pas — selon l'avis des techniciens — assez d'encouragement aux communes, pour poursuivre leur politique foncière, et la loi du 21 Juin 1896 prescrit même l'intervention de l'Autorité Supérieure à l'occasion de chaque achat d'immeuble ou de l'acceptation de dons, ce en vue de prévenir l'excessive centrali-

sation des biens immeubles dans les mainmortes, jugés par le législateur de l'époque, nuisible aux intérêts économiques de la Société.

Dans les expropriations forcées pour l'exécution des plans régulateurs la commune est tenue de payer le prix des immeubles évalués avant l'approbation du plan régulateur, et qui est établi par un expert, en cas de manque d'accord.

Seules les dispositions spéciales de la loi du 15 Janvier 1885 concernant la Ville de Naples, prescrivent que ce prix corresponde soit à la moyenne entre le prix vénal et celui de la rente des dernières dix années. Cette dernière, à défaut de données, est déterminée par la base de l'impôt foncier. La loi spéciale de la Ville de Naples s'applique également aux expropriations des régions destinées à des travaux édilitaires.

La plus-value que les régions destinées à la construction privée acquièrent en vertu de l'exécution des plans régulateurs ou d'oeuvres publiques, pouvait déjà de par la loi de 1865 être chargée d'une contribution en faveur de l'exécution du travail et cette disposition générale est invoquée dans toutes les lois spéciales, qui approuvent les plans régulateurs de chaque ville en particulier.

Le décret du 18 Novembre 1923 qui instituait la *CONTRIBUTION D'AMELIORATION* a donné une extension à ce pouvoir, en précisant les limites de la contribution, qui peuvent atteindre 25% de la plus-value présumée ou le tiers du coût de l'oeuvre.

La *taxe sur les régions à construire*, instituée par la loi du 8 Juillet 1904, donnait aux communes la faculté d'atteindre, dans la mesure d'un pour cent annuellement sur la valeur immobilière, les régions non utilisées.

Cette taxe qui avait pourtant plus le but de pousser à construire, que celui de frapper l'accroissement de la valeur des régions, fut récemment supprimée, car en somme elle n'a pas donné les résultats espérés.

En général les communes italiennes sentent la nécessité de règles donnant une plus grande prépondérance aux intérêts de la collectivité dans le délicat problème foncier, et qui permettent une action plus efficace dans le développement urbain, en vue de discipliner la construction désordonnée et l'emploi irrationnel des terrains.

Les hommes compétents sont d'avis qu'on doit atteindre le but par un triple ordre de dispositions : techniques, légales et fiscales.

Parmi les dispositions techniques, celle qui prend la plus grande place proviendrait de l'adoption combinée d'une sage politique des transports et de décentralisation urbaine à l'aide de plans décentralisés et régionaux, afin de rompre la barrière économique que le régime foncier actuel crée au développement urbain.

Parmi les moyens légaux, on cite la nécessité pour les communes de jouir de pouvoirs supérieurs à ceux concédés par les lois actuelles et par les règlements municipaux qui se bornent à imposer aux particuliers « où » et « comment » construire, mais non « quand » construire, et laisse le champ libre à la spéculation sur les terrains à construire en en retardant l'utilisation.

Enfin on pense à un nouvel arrangement du régime fiscal des impôts immobiliers qui vise à toucher l'accroissement de la valeur que les immeubles acquièrent automatiquement indépendamment de l'activité du propriétaire.

L'auteur donne quelques notions sur ces points de vue particuliers, d'où l'on envisage en Italie le problème foncier en ce moment d'active reprise de la vie urbaine et nationale.

### Summary.

In Italy urban and suburban land is generally privately owned. Only a small proportion of the communes own land direct. The most important example is the case of Milan which by means of recent purchases has acquired 800 hectares, the total area of the commune being 18,500 hectares. The other towns are a long way behind Milan in this respect. In recent years main attention has been directed to the acquisition of land for the building of working-class houses.

The legal powers by which communes obtain a declaration of public utility to enable them to acquire land, either by agreement or by expropriation, and to plan its development are contained in the law of 1865. The actual state of existing legislation does not give, in the opinion of some technicians, sufficient encouragement to the communes to carry out their land policies and the law of 21 June, 1896 even prescribes the intervention of the central authority for each purchase of property or acceptance of donations. This restriction is meant to avoid the excessive centralisation of valuable property where, in the opinion of the legislature, it would be of no economic value to the community.

In the case of expropriation for giving effect to regulatory plans the commune is forced to pay the market price of the property (estimated before the plan has been approved). This price is settled by an expert where no agreement has been reached. Only in the special provisions of the law of 1885 for Naples is it established that the price should be the mean between the market price and one based on the rent of the last ten years, this latter determined on a basis of the land tax where there is no other data. This special law for Naples can also be used for expropriation of areas for public buildings.

Levies can be made, under the law of 1865, on the increase in value of private buildings due to regulatory plans and public works and this general enactment is embodied in all special laws that empower particular towns to draw up and carry out plans. The Decree of 18 November, 1923, which introduced *Improvement Contributions* has widely extended this power by defining the limits of the contributions, which may be as much as 25 per cent. of the increase of value anticipated or a third of the cost of the improvement work.

Also the tax on building land instituted by the law of July 8th, 1904, gave the communes the power of making an annual tax of 1 per cent. on the value of unused building land. This tax, which aimed more at encouraging building than penalising increase of value, has recently been withdrawn because on the whole it did not obtain the desired results.

Generally speaking the Italian communes feel the need of powers which give greater scope to collective interests in housing problems, permit more efficient action in the direction of urban development, and which could also control disorderly building and the irrational development of land. Students of the problem are of the opinion that this end could be achieved by a three-fold process of enactment—technical, legal and fiscal. Technical opinion tends towards the view that only the general adoption of a wise transport policy and urban decentralisation by the aid of regional plans can break the economic barrier which the existing land system forms against urban development.

As regards legal methods one would wish for the communes more effective powers than are at present allowed by existing laws and building regulations, which only define in particular cases where and how to build

but not *when*, leaving speculation in real estate free to retard development.

Finally there are those who look forward to a definite system of land taxation which could tap the increase in the value that property automatically acquires independently of the activity of the owner.

The author of this paper gives several opinions on these particular points of view, and gives a picture of the land problem in Italy at this interesting period of renewed activity in municipal and national life.

### Auszug.

In Italien befindet sich der Boden der Städte und Vororte im allgemeinen im Privatbesitz. Nur ein kleiner Teil der Gemeinden besitzt eigenes Land. Das bedeutendste Beispiel hierfür ist Mailand, \*das durch neuere Ankäufe 800 Hektar erworben hat, während das Gesamtgebiet der Gemeinde 18.500 Hektar beträgt. Die anderen Städte bleiben in dieser Beziehung weit hinter Mailand zurück.

In den letzten Jahren haben die Gemeinden überall der Erwerbung von Grund und Boden zum Bau von billigen Arbeiterhäusern große Aufmerksamkeit geschenkt.

Das Gesetz vom 25. Juni 1865 regelt die gesetzlichen Vollmachten, auf Grund deren die italienischen Gemeinden berechtigt sind, Bebauungspläne aufzustellen, zu bewirken, daß sie als im öffentlichen Interesse liegend anerkannt werden, und den benötigten Boden oder das Gelände freihändig anzukaufen oder zu enteignen.

Der gegenwärtige Stand der Gesetzgebung ermutigt jedoch, nach der Meinung der Fachleute, die Gemeinden nicht genügend, eine planmäßige Bodenpolitik zu betreiben, und das Gesetz vom 21. Juni 1896 schreibt vor, daß jeder Grundankauf und jede Schenkung der Zustimmung der vorgesetzten Behörde bedarf. Diese Vorsichtsmaßnahme hielt damals der Gesetzgeber für erforderlich, um eine allzu große Zentralisation der Grundstücke in der toten Hand zu vermeiden, die man als schädlich für die wirtschaftlichen Interessen der Gesamtheit ansah.

Bei den Zwangsenteignungen zur Durchführung von Regulierungsplänen wird die Gemeinde verhalten, den Marktpreis zu bezahlen, welcher auf Grund einer Schätzung in den Bedingungen aufgenommen wurde, von denen die Genehmigung des Bebauungsplanes abhängig gemacht wurde. Wenn über den Marktpreis keine Übereinkunft erzielt werden kann, so muß er von einem Sachverständigen bestimmt werden.

Nur die Sonderbestimmungen des Gesetzes vom 15. Jänner 1885 für Neapel bestimmen, daß der Preis dem Mittel zwischen dem Marktpreiswert und dem Pachtzins der letzten zehn Jahre entsprechen soll. Dieser Pachtzins wird mangels anderer Unterlagen auf Grund der Veranlagung für die Grundsteuer errechnet.

Das Sondergesetz von Neapel findet seine Anwendung auch bei der Enteignung für öffentliche Bauten.

Der Zuwachswert, den Privatgründe durch die Ausführung der Bebauungspläne und der öffentlichen Gebäude erhalten, konnte schon auf Grund des Gesetzes vom Jahre 1865 zur Tragung der Kosten für diese öffentlichen Arbeiten herangezogen werden. Auf diese allgemeinen Bestimmungen wird in allen Sondergesetzen, die die Bebauungspläne der einzelnen Städte genehmigen, Bezug genommen.

Der Erlaß vom 18. November 1923, der die Wertzuwachssteuer einführte, hat die Wirkung dieser Verfügung noch sehr erweitert, indem er

die Höhe der Kostenbeiträge begrenzte. Diese können danach 25 Prozent des geschätzten Wertzuwachses oder ein Drittel der Gestehungskosten der öffentlichen Arbeiten betragen.

Auch die *Steuer für Baugründe*, die durch das Gesetz vom 8. Juli 1904 eingeführt wurde, ermächtigte die Gemeinden, von dem bisher nicht verwerteten Bauland eine Wertzuwachssteuer im Betrag von 1 Prozent des Grundwertes zu erheben. Diese Steuer, die mehr die Förderung der Bautätigkeit als die Erfassung des Wertzuwachses bezweckte, wurde kürzlich aufgehoben, da im großen und ganzen der erhoffte Erfolg ausblieb.

Im allgemeinen halten die italienischen Gemeinden Bestimmungen für notwendig, die den Interessen der Gesamtheit in der schwierigen Bodenfrage größeres Gewicht verleihen, eine erfolgreichere Betätigung bei der Stadterweiterung ermöglichen und das wilde Bauen sowie die unvernünftige Bodenverwertung regeln.

Die Fachleute sind der Ansicht, daß man dieses Ziel durch ein System von technischen, gesetzlichen und fiskalischen Maßnahmen erreichen könne.

Die technischen Maßnahmen gehen von der Überzeugung aus, daß nur die Verbindung einer weisen Verkehrspolitik mit der Dezentralisation der Städte vermittelst von regionalen Nutzungsplänen die wirtschaftliche Schranke niederreißen kann, welche die gegenwärtigen Bodenverhältnisse der Stadterweiterung entgegenstellen.

Was nun die Rechtsmittel anbelangt, so verlangt man für die Gemeinden größere Machtbefugnisse, als sie heute durch die bestehenden Gesetze und die Bauordnungen gegeben sind; denn diese machen den Privatbesitzern nur darüber Vorschriften, wie und wo gebaut werden soll, aber nicht *wann*. Und sie überlassen es dem freien Ermessen der Bodenspekulation, die Nutzbarmachung des Baugeländes aufzuhalten.

Endlich gibt es auch Fachleute, die an eine Reform der Grundsteuer denken, welche den Wertzuwachs erfassen soll, den die Grundstücke automatisch und unabhängig von den Leistungen des Besitzers erlangen.

In seinem Vorbericht macht der Verfasser einige Mitteilungen über die besonderen Gesichtspunkte, nach denen man in Italien in dieser interessanten Epoche des Wiederaufbaues der Gemeindetätigkeit und des nationalen Lebens das Bodenproblem betrachtet.