

N. 500-184-270
345-447-513-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE GUARRA, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(GULLOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(COSSIGA)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BONIFACIO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(MORLINO)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PANDOLFI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(STAMMATI)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(MARCORA)

E COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(DONAT-CATTIN)

alla Presidenza il 1° ottobre 1976

Norme per la edificabilità dei suoli

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COSTAMAGNA, CAVALIERE, DEL DUCA, STELLA, ZOPPI, DAL MASO, GASPARI, BOLDRIN, FUSARO, CORA', CAROLI, ORSINI GIANFRANCO, ZOLLA, BOFFARDI INES, CASTELLUCCI, ALLEGRI, GRASSI BERTAZZI, VECCHIARELLI, LO BELLO, BORTOLANI, PEZZATI, AIARDI, PAVONE, CAPPELLI, CARUSO IGNAZIO, MEZZOGIORNO, FEDERICO, MARABINI, MEUCCI, BOTTA, MANTELLA, USELLINI, PRESUTTI, LAFORGIA, TESINI ARISTIDE, ANDREONI, MORO PAOLO ENRICO, CAVIGLIASSO PAOLA, SPERANZA, REVELLI, CORDER, SAVINO, GARGANO, CITARISTI, MORA, VILLA, QUIETI, SANGALLI, DE CINQUE, MAGGIONI, MANFREDI MANFREDO, ZAMBON, GARZIA, FERRARI SILVESTRO, PELLIZZARI, ZUECH, BAMBI

Presentata il 28 luglio 1976

Norme in materia urbanistica

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ALMIRANTE, ROMUALDI, RAUTI, VALENSISE,
GUARRA, TRIPODI**

Presentata il 9 agosto 1976

Modifica degli indici di edificabilità
per i piccoli comuni agricoli

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRANCHI, GUARRA, RAUTI, TRIPODI

Presentata l'11 agosto 1976

Riconoscimento del lucro cessante e della svalutazione della moneta nella liquidazione delle indennità di esproprio per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, agevolata, convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARZOTTO CAOTORTA e TEDESCHI

Presentata il 22 settembre 1976

Regime dei suoli

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GUARRA, DE MARZIO, ALMIRANTE, ABELLI, BAGHINO, BOLLATI, BORROMEO D'ADDA, CALABRO', CERQUETTI, CERULLO, COVELLI, d'AQUINO, DEL DONNO, DELFINO, di NARDO, FRANCHI, LAURO, LO PORTO, MANCO, MENICACCI, MICELI VITO, NICOSIA, PALOMBY ADRIANA, PAZZAGLIA, RAUTI, ROBERTI, ROMUALDI, SANTAGATI, SERVELLO, SPONZIELLO, TRANTINO, TREMAGLIA, TRIPODI, VALENSISE

Presentata il 6 ottobre 1976

Nuovo ordinamento delle attività urbanistiche

Presentata alla Presidenza il 20 novembre 1976

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Chiamato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 ad adeguare ai principi costituzionali di tutela della proprietà privata ex articolo 42 della Costituzione, la vigente legislazione urbanistica, per quanto si attiene ai vincoli di non edificabilità posti dai piani regolatori generali a tempo indeterminato e senza indennizzo, il Governo vi ha adempiuto con la presentazione del disegno di legge n. 500 contenente norme per la edificabilità dei suoli, che sia nella stesura originale, sia soprattutto nel testo elaborato in sede referente dalla IX Commissione lavori pubblici, dà una mortificazione completa di ogni diritto di proprietà, che la sentenza della Corte chiamava a rispettare, e propone una serie di norme vessatorie per le attività edilizie, in un momento storico in cui la penuria degli alloggi, il conseguente blocco delle locazioni, il pericolo di un ritorno ad un regime di coabitazione, dovrebbero orientare verso una legislazione di stimolo alle costruzioni.

Bisogna rilevare che « la questione urbanistica » così come si è presentata negli ultimi 13 anni, da quando venne, dall'allora ministro dei lavori pubblici onorevole Fiorentino Sullo, predisposto uno schema di disegno di legge in cui si prevedeva l'esproprio generalizzato delle aree urbane, è viziata da un errore fondamentale, quello di ritenere che il regime di proprietà dei suoli, pubblico o privato, sia alla base della grave crisi che investe la disciplina urbanistica. Da qui anche la grave confusione che è stata operata, soprattutto dalla sinistra politica ed urbanistica, tra gestione pubblica del territorio e proprietà pubblica del territorio, confusione che ha contribuito a paralizzare per oltre un decennio ogni proficua attività edilizia, specie economica e popolare. Invero, l'essenza di ogni saggia politica urbanistica non sta nel privare il cittadino della proprietà del suolo, ma nell'indirizzare l'utilizzazione in senso sociale,

attraverso una chiara e precisa normativa, caratterizzata da semplici ed efficaci controlli. Non sfugge certo all'intelligenza dei colleghi che la serie continua di leggi e leggine in materia urbanistica-edilizia di questi ultimi anni è la causa prima se non unica del caos esistente nel settore.

Ed il disegno di legge al nostro esame non risponde certamente a questa esigenza di chiarezza. Si vuole introdurre un nuovo istituto, che si definisce concessione, ma che delle principali caratteristiche della concessione finora conosciuta nel nostro ordinamento amministrativo, è certamente sprovvisto.

La concessione è per sua natura revocabile, è caratterizzata dalla discrezionalità della pubblica amministrazione, è quasi sempre conferita *intuitu personae*, si riferisce nella quasi totalità dei casi all'esercizio di un'attività permanente da parte del concessionario.

Nulla di tutto questo nella concessione di cui trattiamo, dato che la stessa, come dice l'articolo 4, è dovuta in conformità delle previsioni urbanistiche, si trasferisce insieme alla proprietà dell'area, è irrevocabile. Si tratta dunque di una forma atipica di concessione la cui vera natura giuridica resta ancora da elaborare e che, nell'attuale momento politico ed economico, non potrà non portare ulteriori elementi di confusione in un campo già tanto turbato da troppe sperimentazioni collettiviste. Per non parlare poi dell'errore madornale di gravare l'attività edilizia di un nuovo onere, quale quello della tassa di concessione, nella misura del 20 per cento dell'attuale costo di costruzione degli edifici, quando, attraverso la legge sull'equo canone, si cerca di calmierare il prezzo degli alloggi. La verità è che si è voluta accettare la tesi, scoperta in questi ultimi anni dalla sinistra italiana, della separazione del diritto di costruire dal diritto di proprietà, dopo che per tanti

anni da quella parte politica si era sostenuto caparbiamente la necessità dell'esproprio generalizzato.

Ma nessuna di queste due tesi trova conforto nei principi statuiti dalla Costituzione, che ha voluto costruire una società fondata sulla libera economia, con il solo limite che essa non si svolga in contrasto con l'utilità sociale e non rechi danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana. Tradotti in termini urbanistici questi principi stanno a significare che la utilizzazione del suolo in materia edilizia non deve contrastare con l'interesse generale ad un ordinato sviluppo urbano. A ciò provvede la programmazione urbanistica attraverso gli appropriati strumenti dei piani regolatori generali, particolareggiati, dei programmi di fabbricazione, dei piani di sviluppo e dei programmi di attuazione. Volere al di là di questi strumenti porre ulteriori limitazioni alla iniziativa privata, significa voler realizzare un ordine economico e sociale di carattere collettivistico che è fuori dall'archetipo costituzionale.

Invero, parlare di una separazione del diritto di costruire dal diritto di proprietà non sembra essere troppo appropriato dati i caratteri della concessione così come prefigurata dal disegno di legge. Si tratta, molto più correttamente, di un affievolimento del diritto di proprietà del titolare dell'area edificabile per quanto si attiene alla potestà di costruire, che rappresenta uno dei contenuti del diritto di proprietà, in attesa delle previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici, in quanto non pare sorgano dubbi sul fatto che, una volta approvati i piani che prevedono la edificabilità di un'area, il diritto di proprietà del titolare, riprende tutta la sua efficacia anche in ordine al contenuto dello *ius aedificandi*. Regime, questo, già in atto nella nostra legislazione urbanistica con l'istituto della licenza di costruzione, il cui cambiamento di denominazione in concessione potrà avere soltanto negativi riflessi psicologici in ordine ad una posizione patrimoniale, quale quella edilizia, da tutti ormai ritenuta un'avventura da evitare.

Ma il disegno collettivista non si ferma soltanto al cambiamento di denominazione della licenza di costruzione in concessione, per ciò che esso vale nel presente, ma più ancora per ciò che potrà rappresentare in avvenire, ma prosegue

con la imposizione di una serie di vincoli e di balzelli, al dichiarato scopo di favorire ed incrementare una edilizia convenzionata, ma in realtà rivolta a scoraggiare ogni libera iniziativa edificatoria. Si è escogitato un sistema in base al quale la cosiddetta edilizia convenzionata, che dovrebbe sopperire a bisogni abitativi che si pongano tra le due fasce dell'edilizia di lusso e di quella economica e popolare, non viene sollecitata con agevolazioni di vario tipo (sgravi fiscali, crediti agevolati, eccetera) ma con l'imposizione di pesanti balzelli all'edilizia libera, che in questi ultimi anni è stata quella che ha in certi limiti impedito la caduta verticale di ogni attività edificatoria, stante la totale carenza dell'edilizia pubblica.

In tempi di recessione economica, non rappresenta certamente una lodevole iniziativa legislativa quella di contrastare in concreto un settore operativo come quello edilizio, che impegna non soltanto la occupazione nei cantieri edilizi veri e propri, ma sostiene i ritmi produttivi di svariati settori a monte ed a valle degli edifici costruiti. A queste negative considerazioni vi è da aggiungere che la soluzione adottata dal disegno di legge non elimina altri aspetti di sperequazione esistenti nella attuale normativa urbanistica, primo fra tutti quello della palese ingiustizia che viene a determinarsi tra i proprietari di aree edificabili e non. Si è parlato tanto dello stato di indifferenza dei proprietari delle aree nei confronti delle scelte urbanistiche, ma non sembra che la normativa proposta vi ponga rimedio.

Il problema più importante posto dalla citata sentenza della Corte costituzionale è proprio quello della *par condicio* dei proprietari delle aree urbane nei confronti delle scelte urbanistiche. Questa si raggiunge o attraverso lo strumento collettivistico dell'esproprio generalizzato, con tutti i risvolti risarcitori che esso comporta, o attraverso un sistema di perequazione dei valori delle aree, che la proposta di legge n. 513 abbinata al disegno di legge n. 500 individua nel nuovo istituto del comparto urbanistico, strumento efficace per una ordinata realizzazione della programmazione urbanistica, ove la proprietà privata viene chiamata a svolgere un ruolo di primaria importanza anche ai fini del compimento di opere di interesse sociale. Il comparto urbanistico sollecita tutte le attività dei singoli proprietari in uno sforzo solidaristico teso a

realizzare contemporaneamente fini privati e pubblici, con l'imposizione degli oneri della edificazione a carico delle aree che usufruiscono dei vantaggi della edificazione stessa. Con l'istituto del comparto si realizza quella funzione sociale della proprietà che è garantita ed esaltata dalla Costituzione, si sollevano gli enti locali dai gravi oneri della urbanizzazione, attribuendogli quei compiti di programmazione e di controllo delle attività edificatorie, che sono alla base di ogni ordinato sviluppo urbanistico-edilizio.

Con il disegno di legge n. 500 il Governo ha voluto affrontare problemi quali quelli della edilizia convenzionata, che esulano da una visione strettamente urbanistica ed avrebbero trovato più esatta collocazione negli annunciati piani per l'edilizia, ed ha trascurato di affrontare i temi più specifici di una definitiva sistemazione della materia urbanistica.

La competenza delle regioni in materia urbanistica ex articolo 117 della Costituzione rende ormai improcrastinabile una nuova legge urbanistica nazionale, improntata a pochi e chiari principi informativi nei limiti dei cui principi fondamentali le regioni possano emanare le proprie norme legislative.

Accade invece che le regioni procedano alle rispettive discipline urbanistiche senza alcun riferimento a principi fondamentali

dello Stato, con il risultato finale di una legislazione regionale urbanistica, variegata e contraddittoria.

La sentenza della Corte costituzionale, pur limitandosi nella sua censura all'aspetto del regime giuridico dei suoli urbani nel quadro dei poteri vincolistici esercitati dalla pubblica amministrazione sulla proprietà attraverso i piani regolatori generali, poneva nella sua urgenza ed indifferibilità tutto il problema della regolamentazione urbanistica, e non aver saputo cogliere l'occasione per una riforma generale, limitandosi ancora una volta a ritocchi parziali, rappresenta un errore colossale, che non possiamo non denunciare per gli ulteriori guasti che arrecherà, protraendo all'infinito la situazione di caos urbanistico esistente nel nostro territorio, le cui responsabilità vanno fatte risalire alla dissennata speculazione edilizia, ma ancor più alla frammentaria e caotica legislazione susseguitasi in questi ultimi anni.

Riteniamo pertanto di individuare in queste carenze di ordine costituzionale, di logica legislativa, di opportunità economica e sociale, i motivi fondamentali del dissenso del gruppo del MSI-DN nei confronti del disegno di legge all'esame della Camera dei deputati.

GUARRA, *Relatore di minoranza.*