

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2069

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BABBINI, LABRIOLA, CASALINUOVO, SEPPIA, RAFFAELLI MARIO, SACCONI, AMODEO, ANDÒ, BALZAMO, CANEPA, COVATTA, FELISETTI, FERRARI MARTE, GANGI, LA GANGA, POTÌ, REINA, SUSI, SANTI

Presentata il 24 ottobre 1980

Modifica della legge 28 gennaio 1977, n. 10,
concernente norme per la edificabilità dei suoli

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le modifiche alla legge si rendono necessarie dopo la sentenza del 30 gennaio 1980, n. 5 della Corte costituzionale che ha stabilito, fra l'altro, l'illegittimità dell'articolo 16, quinto, sesto e settimo comma della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificati dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La sentenza della Corte da un lato nega che nella legge del 28 gennaio 1977, n. 10, sia sancita la separazione del diritto di proprietà dal diritto di costruire, e dall'altro stabilisce che l'adozione del valore agricolo come criterio per la determinazione delle misure dell'indennità di esproprio non è conforme al precetto dell'articolo 42 terzo comma della Costituzione, in quanto all'interno dei centri edificati la misura dell'indennità non può

essere riferita a criteri astratti quale il valore agricolo medio, ma deve tenere presente il valore del terreno secondo la sua destinazione economica.

Pertanto una nuova disciplina giuridica in materia di regime dei suoli deve da un lato chiarire in modo definitivo al di là degli equivoci contenuti nella legge 10, la separazione del diritto di proprietà del terreno o dell'immobile, dal diritto di costruire o modificare il territorio che è concesso dall'Ente pubblico; dall'altro collegare il valore di esproprio all'interno dei centri edificati a elementi non astratti, quali il valore agricolo medio, ma ad elementi connessi con il processo edilizio; in quanto all'interno dei centri edificati l'elemento prevalente che caratterizza l'assetto territoriale è appunto costituito dalle strutture edilizie, in

particolare residenziali e non dalla produzione agricola.

La presente proposta di legge stabilisce che ogni diritto comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale spetta all'amministrazione comunale e non al proprietario del terreno in quanto è l'amministrazione comunale che attraverso gli strumenti urbanistici decide quale parte del territorio può essere edificata e con quali modalità spaziali, temporali ed economiche.

E pertanto la concessione di edificare non è un diritto connaturato alla proprietà del terreno ma è un diritto che il Sindaco può trasferire dall'amministrazione comunale, che lo ha creato e ne è divenuta titolare dal momento in cui ha predisposto lo strumento urbanistico, al proprietario o a chi ne abbia titolo che ne abbia fatto richiesta in base a quel determinato strumento urbanistico.

Occorre infatti chiarire che cosa diversa è il « diritto di costruire », che viene determinato *una tantum* dall'amministrazione comunale in sede di elaborazione e adozione dello strumento urbanistico e quindi ad essa spetta, dal « diritto ad ottenere dall'amministrazione comunale la concessione a costruire », ossia il trasferimento di tale diritto che, nel rispetto di quel determinato strumento urbanistico e dietro pagamento degli oneri relativi, spetta al proprietario del terreno o a chi ne ha titolo.

Le osservazioni della Corte costituzionale riguardano infatti « suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata » per i quali « il proprietario dell'area... ha diritto ad ottenere la concessione edilizia ».

Se ciò è vero, come è vero, non si può da questo dedurre semplicemente che « il diritto di edificare continua ad inere la proprietà », in quanto il diritto ad edificare esiste su quell'area appunto perché si tratta di « suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edificazione » e non esisterebbe invece ad esempio in zona inedificabile e cioè non è un diritto inerente la proprietà del suolo ma che viene determinato dallo strumento urba-

nistico, attraverso atti (consiglio comunale, ecc...), di totale competenza ed iniziativa dell'ente locale e quindi ad esso spetta.

La presente proposta di legge fissa inoltre il valore dell'esproprio dei terreni nei centri edificati in percentuali dei costi di costruzione, articolati per classi di comuni e stabiliti dalle regioni all'interno di valori massimi e minimi, fissati a livello nazionale. Nelle zone di espansione in cui è prevalente una preesistente produzione agricola, si mantiene l'attuale regime previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Tale principio è d'altra parte già contenuto nella legge 28 gennaio 1977, n. 10, che all'articolo 8 prevede che nelle convenzioni tipo il costo delle aree venga stabilito dalla regione in percentuale sul costo di costruzione.

Collegandosi con tal principio, anche al fine di giungere a una definizione certa dei valori di esproprio nei centri edificati, adeguata all'aumento dei costi che si verifica nel tempo, riteniamo che il parametro cui fare riferimento possa essere il costo di costruzione per l'edilizia convenzionata stabilito con decreto del Ministero dei lavori pubblici, demandando alle regioni l'articolazione di tali valori per classi di Comuni.

Si potrebbe obiettare a questo riguardo che restano in essere le osservazioni fatte dalla Corte costituzionale relativamente alla necessità, nel determinare l'indennità di esproprio, di tenere presente la destinazione economica del terreno e quindi le relative previsioni urbanistiche e di non riferirsi a valori astratti quale il valore agricolo medio.

Ciò sarebbe vero in un regime dei suoli in cui la destinazione urbanistica e quindi il diritto di edificare fosse connaturato al terreno e quindi come tale concorrente a determinarne il valore.

Chiarito invece come previsto dall'articolo 1 della presente proposta di legge che il diritto di costruire spetta al comune e non al proprietario dell'area, ne discende anche come logica conseguenza che

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

il valore dei terreni non debba essere influenzato dalla diversa destinazione urbanistica; in modo cioè da salvaguardare il principio dell'indifferenza delle scelte urbanistiche sul territorio, senza creare cioè disparità di trattamento fra i vari proprietari interessati da quelle scelte.

La coerenza del presente provvedimento consiste nel fatto che sia al di fuori dei centri edificati sia all'interno dei centri edificati il valore di esproprio è commisurato alla reale utilizzazione del suolo che è all'esterno una utilizzazione di tipo agricolo e all'interno, per i suoli urbani, una utilizzazione nell'ambito del processo edilizio, rapportando pertanto il valore di esproprio al costo di costruzione. Il presente provvedimento consente quindi di garantire da un lato un riferimento a valori non astratti, ma a valori commisurati al reale utilizzo del suolo; dall'altro

il rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento tra i vari proprietari all'interno delle due grandi categorie dei suoli urbani e dei suoli agricoli.

È anche a questo fine che la proposta di legge prevede, per i suoli urbani, una maggiore articolazione delle indennità di esproprio. Infatti mentre nella legge precedente (terzo comma dell'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) il valore di esproprio si articolava al massimo in due categorie, per i comuni con più o meno di 100.000 abitanti, nella presente proposta le suddette categorie vengono definite per diverse classi di comuni, stabilite dalle regioni in base all'ampiezza, all'andamento demografico, ed alle caratteristiche geografiche sulla base di quanto già previsto all'articolo 5 della medesima legge n. 10 per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituito dal seguente:

« Qualsiasi diritto comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale spetta unicamente all'amministrazione comunale. Il sindaco, a mezzo di concessione ai sensi della presente legge, può trasferire tale diritto al proprietario dell'area che ne abbia fatto richiesta o a chi abbia titolo per richiederla, sulla base delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali ed in conformità alle previsioni del programma pluriennale di attuazione di cui all'articolo 13 della presente legge.

Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi ».

ART. 2.

Il sesto comma dell'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituito dai seguenti:

« Con provvedimento della regione è istituita, in ogni provincia la commissione composta dal presidente dell'amministrazione provinciale o da un suo delegato, che la presiede, dall'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale o da un suo delegato, dall'ingegnere capo del genio civile o da un suo delegato, dal presidente dell'istituto autonomo delle case popolari della provincia o da un suo delegato nonché da due esperti nominati dalla regione in materia urbanistica ed edilizia e da tre esperti in materia di agricoltura e di foreste scelti dalla regione stessa su terne proposte dalle associazioni sindacali agricole maggiormente rappresentative.

La regione, ove particolari esigenze lo richiedano, può disporre la formazione di sottocommissioni, le quali opereranno nella medesima composizione della

commissione di cui al precedente comma. A tal fine la regione nomina gli ulteriori componenti.

La commissione di cui al precedente comma, ha sede presso l'ufficio tecnico erariale.

L'intendente di finanza provvede alla costituzione della segreteria della commissione ed all'assegnazione ad essa del personale necessario.

La commissione determina ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni, considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati.

L'indennità di espropriazione, per le aree esterne ai centri edificati di cui all'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è commisurata al valore agricolo medio di cui al comma precedente corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare.

Nelle aree comprese nei centri edificati l'indennità di espropriazione è commisurata ad una percentuale compresa fra il 3 per cento e il 10 per cento del costo di costruzione di cui al primo comma dell'articolo 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

L'indennità viene calcolata per ogni metro quadrato di superficie espropriata in percentuale del costo unitario di costruzione per ogni metro quadrato di superficie complessiva come definita agli articoli 1 e 2 del decreto ministeriale 10 maggio 1977.

Le percentuali comprese fra il 3 per cento e il 10 per cento di cui ai commi precedenti vengono fissate annualmente dalle regioni e, in prima applicazione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, per classi di comuni, secondo quanto previsto alle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in relazione all'ampiezza, all'andamento demografico ed alle caratteristiche geografiche dei comuni ».