

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2369

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MILANI, COLUCCI, DI DONATO, FERRARINI,  
D'ADDARIO, PIERMARTINI**

*Presentata il 18 febbraio 1988*

**Nuove norme sul diritto di edificazione e  
sull'indennità di espropriazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel nostro Paese è larghissima l'attesa per una definizione legislativa dei problemi connessi con la determinazione della indennità di espropriazione. Le carenze dell'attuale sistema normativo hanno creato una vera e propria situazione di emergenza che ha reso incerta l'azione della pubblica amministrazione quando interviene per la realizzazione di opere di pubblica utilità, ritarda e impedisce di conseguenza l'esecuzione di determinate opere pubbliche, ha messo in crisi il rapporto fra i cittadini e la pubblica amministrazione quando si tratta di definire le posizioni di proprietà, ha aperto un contenzioso giudiziario che, in taluni casi, rischia di compromettere la situazione economica e finanziaria di molte amministrazioni comunali.

La ricostruzione storica della vicenda urbanistica italiana è troppo nota per dover essere riepilogata nei suoi vari e contraddittori aspetti. Può essere sufficiente ricordare la sentenza n. 55/1968 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nelle parti in cui esse ponevano a carico della proprietà privata vincoli preordinati all'esproprio senza prefissazione di termini per l'esaurimento delle procedure relative. E quindi la sentenza n. 5 del 1980 che ha dichiarato incostituzionali le norme della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nella parte in cui esse definivano l'indennità di espropriazione, anche per i suoli urbani, commisurandola ai valori delle coltivazioni agricole seppure moltiplicati per determinati coefficienti.

In conseguenza delle predette censure di incostituzionalità, l'espropriazione di aree per l'esecuzione di opere di pubblica utilità compiuta dallo Stato, dalle regioni, dai comuni e da ogni altro ente che persegue finalità di pubblica utilità, è attualmente soggetta alle norme dell'antica legge 25 giugno 1865, n. 2359. L'applicazione dei principi di questa legge, che determina l'indennizzo di espropriazione sulla base dei valori di mercato, ha creato conseguenze di rilevante pregiudizio per l'ordinato svolgimento dei programmi urbanistici comunali, soprattutto per quelle amministrazioni che, avendo ritenuto di potersi avvalere dei criteri di espropriazione fissati nella citata legge n. 10 del 1977, facendo affidamento sulla presunzione di legittimità dell'azione amministrativa promossa nel rispetto delle norme esistenti al momento dell'avvio delle procedure espropriative, si trovano ora a sopportare gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla inapplicabilità delle disposizioni di legge sulle quali avevano fatto affidamento. Secondo stime di organismi qualificati si valuta in circa lire 6.000 miliardi l'onere gravante sulle amministrazioni comunali per gli interventi espropriativi promossi sino al dicembre 1983 ivi computando anche l'onere per interessi a quella data, riferite ad un complesso di circa 230 milioni di metri quadrati di superficie oggetto di interventi espropriativi.

È evidente che le amministrazioni comunali non possono sopportare nella loro interezza oneri di simili dimensioni e che quindi, da un lato, lo Stato deve assumere la responsabilità di concorrere nei pagamenti per l'indennità di esproprio, dall'altro che il legislatore deve approntare soluzioni innovative che permettano di fronteggiare la situazione che si è venuta a creare. Non si tratta soltanto di una esigenza di carattere economico. L'attuale vuoto legislativo lascia la pubblica amministrazione senza indicazioni di comportamento e senza quei criteri di massima che dovrebbero orientare lo svolgimento di un ordinato e corretto esercizio della funzione amministrativa

nella materia della pianificazione urbanistica. Le amministrazioni comunali sono spesso costrette ad operare con la proprietà privata intese e soluzioni giuridiche che, seppure finalizzate al miglior soddisfacimento dell'interesse generale, non sempre appaiono sorrette dalla indispensabile cornice di certezza giuridica.

E ancora, prendendo in considerazione l'attuale situazione normativa non può non rilevarsi che il sistema legislativo vigente, quale ripristinato dalle sentenze della Corte costituzionale con il richiamo alle disposizioni della citata legge 2359 del 1965, non risponde a sua volta ai principi della stessa Costituzione che con chiarezza, negli articoli dal 41 al 44, ha posto in risalto i compiti della proprietà fondiaria per il soddisfacimento della funzione sociale alla quale è tenuta a partecipare e anche per il tributo che essa è tenuta a dare quando si tratta di realizzare opere di pubblica utilità. Più volte è stato affermato dalla giurisprudenza della Corte che il giusto indennizzo previsto dall'articolo 42 non consiste nel riconoscimento del valore di mercato dei beni, ancorché debba rappresentare un serio ristoro per il sacrificio imposto attraverso l'intervento espropriativo.

La regolamentazione della indennità di espropriazione è, peraltro, strettamente connessa con la definizione del regime al quale è soggetta la rendita urbana ed extra-urbana. Nonostante i grandi progressi compiuti in tanti settori dell'economia e della tecnica, il nostro Paese, nel campo della tutela dei suoli e della disciplina dello sfruttamento urbanistico ed edilizio del territorio, presenta una legislazione che, facendo perno sui principi fissati nella legge n. 1150 del 1942, è sicuramente la più antica fra quelle degli Stati membri della Comunità Europea.

Nella IX legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge (n. 4054) che venne approvato dal Senato della Repubblica ed era stato trasmesso (21 ottobre 1986) alla Camera quando la legislatura ebbe a interrompersi.

Altre rappresentanze parlamentari avevano presentato differenziate proposte per

la soluzione del problema della definizione della indennità di espropriazione.

Non sembra tuttavia possibile ripercorrere la strada prospettata dal disegno di legge governativo della passata legislatura. La soluzione proposta, che prevedeva di definire l'indennità di espropriazione delle aree edificabili a norma dell'articolo 13, comma 3, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (legge di Napoli) sostituendo ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e quindi riducendo l'importo così determinato del 40 per cento in considerazione degli interventi degli impieghi di risorse pubbliche per le opere di urbanizzazione, non sembra riproponibile nei termini allora formulati. Infatti quel disegno prospetta una soluzione di carattere temporaneo, operando ancora una volta nella logica del tamponamento dell'emergenza e del rinvio a nuove sperate e incerte soluzioni. Esso fa riferimento a principi, quali quelli della legge di Napoli, che tutti sanno essere stati determinati all'epoca della loro elaborazione (1885) in una situazione speciale che caratterizzava la posizione della rendita fondiaria nella città di Napoli di fronte agli interventi straordinari destinati al risanamento igienico di alcuni quartieri urbani. Quella regolamentazione lascia margini di perplessità anche sotto l'aspetto tecnico perché impone il richiamo alle risultanze dei redditi dominicali e quindi alla definizione catastale della redditività della proprietà mentre è noto che la situazione del catasto, nel nostro Paese, è ancora lontana dall'aver trovato una idonea definizione nelle varie zone territoriali, cosicché spesso le indicazioni catastali sono arretrate, insufficienti, se non del tutto carenti.

Anche altre soluzioni diversamente prospettate, come quelle che agganciano l'indennità di esproprio al costo delle costruzioni, non sembrano accettabili perché fanno riferimento ad un elemento di parametrizzazione, come il costo delle co-

struzioni, che non è né analogo, né riferibile, alle attese della rendita fondiaria e quindi a quel valore dei beni in relazione alle loro caratteristiche essenziali che la Corte Costituzionale ha più volte richiamato alla base delle sue pronunce.

È maturato il convincimento che soluzioni tampone, aventi carattere settoriale ed episodico, possono portare a illusioni di contingente miglioramento della situazione, ma determinano il rinvio della soluzione dei problemi a tempi futuri scaricando su di essi la responsabilità di una definizione globale e riformatrice della politica delle espropriazioni connesse con quella della edificabilità dei suoli urbani.

\* \* \*

In questo quadro, sicuramente preoccupante per le conseguenze che la mancanza di una definita regolamentazione del regime dei suoli produce nei confronti di una ordinata politica di sviluppo urbanistico nel nostro Paese, una nuova definizione del diritto di edificazione riconosciuto dall'ordinamento giuridico alla proprietà fondiaria nelle sue differenziate posizioni, urbana ed extra-urbana, e l'indicazione di nuovi criteri per il calcolo della indennità di espropriazione per la realizzazione di opere di pubblica utilità, chiedono di essere poste all'interno e nel rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale con le pronunce che si sono succedute nell'arco degli ultimi venti anni. Di fronte alle indiscutibili esigenze di certezza e di urgenza che si manifestano da molteplici parti sembrerebbe, invero, progetto inadeguato quello che prospettasse una definizione della espropriazione per pubblica utilità in contrasto con le indicazioni della Corte costituzionale nella speranza di una futura, incerta, ancorché sempre possibile, revisione degli indirizzi sin qui maturati.

Rientrano nella alternativa di questa ipotesi le proposte di nuova definizione della materia che muovessero dalla rinnovata prospettiva di ipotesi di esproprio generalizzato delle aree fabbricabili, ovvero dalla separazione del diritto di

edificazione dal diritto di proprietà dei suoli, al fine di riconoscere ai terreni una indennità commisurata al solo valore d'uso dei suoli, depurata cioè delle attese della rendita fondiaria.

Ove si ritenga, per le ragioni di urgenza sopra richiamate ed anche per evitare di riproporre soluzioni che sicuramente riaprirebbero conflitti costituzionali di antica data, di operare all'interno del quadro costituzionale delineato dalle pronunce della Corte si dovrà ricordare che:

a) all'indennizzo riconosciuto all'espropriato dall'articolo 42, comma 3, Costituzione, se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita, in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare, non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria, o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro (Corte Costituzionale n. 5 del 1980);

b) perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge (Corte costituzionale n. 5 del 1980);

c) non è in discussione la legittimità dell'attribuzione del valore esclusivamente agricolo ai terreni considerati non suscettibili di trasformazione urbanistica ed edilizia (Corte costituzionale n. 5 del 1980 e Corte Cassazione n. 5401 del 1984);

d) non è altresì in discussione la legittimità dell'attribuzione del valore esclusivamente agricolo ai beni immobili che, costituendo nel loro insieme una categoria originariamente di interesse pubblico, soggiacciono al controllo amministrativo del loro uso, come nel caso dei beni costituenti le bellezze naturali o i beni di valore monumentale (Corte Costituzionale n. 58 del 1968);

e) non è neppure in discussione la legittimità dell'attribuzione del valore

esclusivamente agricolo a quelle parti di territorio che per essere soggette a rischio ambientale, con particolare riferimento al rischio vulcanico, sismico, geologico per frane, smottamenti, valanghe — dichiarato in forza delle vigenti leggi di settore — non sono idonee all'insediamento abitativo e lavorativo umano (Corte Costituzione n. 58 del 1988).

Per le aree fabbricabili il diritto di edificazione continua quindi ad inerire alla proprietà anche se di esso sono stati compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può costruire entro i limiti fissati dall'ordinamento giuridico, sempreché detti limiti non siano meramente simbolici e comunque tali da portare ad una sostanziale nullificazione del diritto in questione.

\* \* \*

È possibile proporre che il Parlamento della Repubblica abbia ad approvare in termini veramente solleciti un disegno di legge che, recependo il contributo offerto dal dibattito politico e culturale maturato nei tempi più recenti, e recuperando anche le informazioni e i dati elaborati in sede tecnica circa l'effettivo fabbisogno di aree urbane necessarie per soddisfare le esigenze comunali di sviluppo territoriale, prospetti contenuti innovativi alla definizione delle espropriazioni per pubblica utilità, così da dare certezza a questo importante settore del diritto pubblico.

Gli obiettivi fondamentali della nuova regolamentazione del regime dei suoli possono essere così individuati:

a) l'edificabilità dei suoli è determinata dagli strumenti urbanistici comunali adottati in conformità alle vigenti disposizioni di legge statali e regionali;

b) le Amministrazioni comunali operano una periodica revisione degli strumenti urbanistici anche per raccogliere le esigenze di tutela e valorizzazione dei suoli in conseguenza delle nuove esigenze pubbliche di carattere ambientale;

c) le Amministrazioni comunali definiscono un indice convenzionale di edificabilità per grandi aree omogenee, come contenuto normale del diritto di proprietà fondiaria, operando entro margini fissati dalla legge dello Stato in modo elastico affinché gli indici siano adattati alle concrete esigenze della politica urbanistica comunale;

d) gli indici dovranno essere omogenei per singole zone omogenee per assicurare una situazione perequata fra i differenziati proprietari di suoli edificati siti all'interno della medesima zona omogenea;

e) l'attribuzione convenzionale dell'indice di edificabilità per zone omogenee deve porre le proprietà in una posizione di sostanziale indifferenza rispetto alle scelte del piano regolatore e quindi alle previsioni di urbanizzazione ed espropriazione dei terreni;

f) l'indennità di esproprio deve essere riconosciuta ai proprietari in misura seria, raccordabile e comparabile con i vantaggi attribuiti a coloro che possono disporre delle aree per finalità edificatorie e quindi in modo che le posizioni di proprietà siano a loro volta comparabili fra loro nelle differenze fra suoli edificabili e suoli non suscettibili di trasformazione urbanistica ed edilizia avendo riferimento alla utilizzazione economica in atto;

g) l'indennità di espropriazione potrà essere riconosciuta in modo automatico definendo, da parte dei comuni, i valori fondiari per le varie zone omogenee. La determinazione dei valori potrà essere fatta sulla base delle analisi di mercato ad opera delle commissioni di stima già operanti ai sensi della citata legge n. 10 del 1977 per i terreni con destinazione agricola;

h) il meccanismo legislativo dovrà operare nel senso di prevedere l'imposizione di un contributo sul plus-valore fondiario per coloro che, nel rispetto delle previsioni di Piano regolatore, sfruttano i

terreni per un indice di edificabilità superiore a quello normale come sopra determinato. Le somme derivanti dal prelievo fiscale vengono a costituire uno speciale fondo di dotazione presso l'amministrazione comunale vincolato al pagamento dell'indennità di esproprio in misura corrispondente al contenuto normale delle proprietà espropriate. Il meccanismo di contribuzione non si applica sugli interventi di manutenzione, di restauro e di ristrutturazione allo scopo di favorire le opere di recupero dei centri urbani;

i) l'attività edilizia destinata a dare realizzazione alle previsioni dei piani urbanistici è realizzata attraverso la stipulazione di convenzioni di attuazione dei piani, con nuove norme sulla formazione dei comparti edificatori e con l'introduzione di meccanismi tributari destinati ad agevolare, all'interno e per i fini della esecuzione dei piani esecutivi urbanistici, una effettiva mobilità del diritto di edificazione eliminando tassazioni che colpiscono i trasferimenti di proprietà all'interno dei comparti edificatori e che impediscono raggruppamenti volumetrici e nuove distribuzioni spaziali del diritto di edificazione, senza che peraltro, i proprietari interessati alle iniziative di edificazione, abbiano un avvantaggiamento dalla nuova conformazione del diritto di edificazione.

Il richiamo alle norme urbanistiche vigenti, già applicate dalle amministrazioni locali e regionali, l'adeguamento della pianificazione urbanistica locale alle nuove esigenze urbanistico-ambientali, l'affermazione dei principi di perequazione, di indifferenza, di mobilità del diritto di proprietà dei suoli edificati, possono costituire gli obiettivi di una riforma che le forze parlamentari hanno il compito di realizzare in tempi di assoluta urgenza.

\* \* \*

L'articolo 1 della proposta di legge prevede che i comuni che già hanno deliberato, a suo tempo, la perimetrazione

del territorio comunale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765, abbiano ad operare una ricognizione della perimetrazione a suo tempo adottata per verificarne la coerenza con la situazione fisico-territoriale dei suoli considerati. A questo fine, i comuni dovranno escludere dalla edificabilità i terreni che non sono suscettibili di trasformazione edilizia in relazione alle loro caratteristiche oggettive, ivi comprendendo sia le parti di territorio comunale non edificabili per ragioni geologiche e naturali, sia quelle di inedificabilità originaria ai sensi di legge, sia ancora quelle dette a rischio ambientale. Giova richiamare il principio della Corte costituzionale reso con la sentenza n. 56 del 1968 secondo cui i beni immobiliari qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione; essi costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico e l'amministrazione, operando rispetto ad essi con vincolo di destinazione che esclude l'edificabilità, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle sue qualità alla prescrizione normativa. L'atto amministrativo costitutivo di vincolo in questi casi non è accostabile a un atto espropriativo.

Siffatti principi riguardano oltre che i terreni oggetti a vincolo paesistico in relazione alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 con la legge 8 agosto 1985, n. 431 (ivi comprendendosi quindi i territori inedificabili per la loro distanza dalle coste, dai fiumi e dai laghi) anche i beni soggetti a vincolo monumentale ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089 quelli soggetti a vincolo idrogeologico ai sensi della legge n. 3 dicembre 1923, n. 3267 ogni altra categoria di beni che possa considerarsi oggetto di un originario interesse pubblico ai sensi delle disposizioni urbanistiche statali, regionali o comunali. Si ritiene opportuno, articolo 1, lettera c), dare rilevanza anche alle aree soggette a rischio ambientale e cioè a quelle aree che, in relazione ai loro connotati naturalistici e geologici ai trovino in una situa-

zione per la quale il controllo amministrativo del loro uso costituisce il rilevatore esterno della loro qualità intrinseca, come nel caso delle aree soggette a rischio vulcanico, a rischio sismico di particolare intensità, a quello geologico per frane, smottamenti e valanghe. In realtà, per effetto del processo di sviluppo urbanistico a tutti noto, è dato riscontrare l'esistenza di aree per le quali la possibilità di trasformazione edilizia è, allo stato, da escludere per la compenetrazione e la complementarità di questa situazione rispetto a quella di fonti inquinanti dichiarate a rischio ambientale con provvedimenti dell'autorità amministrativa.

La classificazione del territorio comunale operata nel senso richiamato ai punti precedenti costituirà un indispensabile adeguamento della strumentazione urbanistica alle nuove esigenze di carattere ambientale affermatesi in questi ultimi decenni.

È opportuno concedere un rinnovato termine ai comuni che non hanno ancora ottemperato alla operazione di perimetrazione del centro edificato imposto dall'articolo 17 della citata legge n. 765/1988. Sono passati venti anni e circa 1/8 delle amministrazioni comunali non hanno ancora dato risposta agli adempimenti allora prescritti. Si dovrà tuttavia prevedere l'attribuzione alle regioni di un potere sostitutivo nel caso che permanga l'inerzia, in alcuni comuni, nonostante la concessione del nuovo termine.

All'articolo 2 comma 1 si prevede che la delibera di ricognizione dei perimetri comunali sia soggetta alle procedure di piano regolatore, con particolari semplificazioni nel suo svolgimento allorché l'aggiornamento della perimetrazione introduca varianti di carattere sostanziale alle previsioni del piano. All'articolo 2 comma è previsto che la deliberazione di ricognizione del territorio comunale sia redatta su planimetria in scala 1 : 5.000, ma allo stato, e nelle prime applicazioni della legge, possono essere utilizzate le carte urbanistiche che disponibili. Sembra opportuno perseguire l'obiettivo di una

unificazione della rappresentazione d'uso territoriale allo scopo di poter giungere ad una migliore organizzazione cartografica e ad un sufficiente coordinamento urbanistico in sede regionale.

L'articolo 3 prevede che i comuni, anche costituiti in consorzio, si dotino di uffici per la realizzazione dei servizi di informazione urbanistico-ambientale. Si tratta di organizzare strutture amministrative adeguate alle nuove esigenze di conoscenza delle risorse territoriali e di valutazione dei rischi ambientali insistenti sul territorio. Ai fini della organizzazione di queste strutture le amministrazioni comunali potranno utilizzare le risorse finanziarie di non poca consistenza che lo Stato ha messo a disposizione già a partire dall'esercizio 1988 con la legge finanziaria.

Elemento rilevante della nuova disciplina è il disposto dell'articolo 4. Dopo avere affermato che lo sfruttamento urbanistico ed edilizio dei suoli è definito dagli strumenti urbanistici dei comuni, la norma prevede che a ciascuna area edificabile, per le finalità stabilite dalla legge, è attribuito un indice convenzionale parametrato di edificabilità. L'indice convenzionale è definito entro limiti differenziati per le singole zone omogenee individuate negli strumenti urbanistici in applicazione del decreto ministeriale 2 aprile 1988. Per ogni zona territoriale è lasciato un ampio margine di libertà per la determinazione dell'indice da parte dei comuni in relazione alle esigenze locali della politica urbanistica. Si prevede che l'indice sia attribuito anche alle aree del demanio comunale destinate a sede viaria sulla base del principio affermato dalla giurisprudenza secondo cui le aree del demanio possono essere utilizzate per più funzioni, sempreché sia salvaguardata quella primaria per la quale ad esse è attribuito il carattere di demanialità. Questa disposizione permette ai comuni di partecipare ai redigenti piani esecutivi con una titolarità di diritti di edificazione proporzionata alla insistenza delle sedi viarie nell'ambito dei singoli piani, in relazione alle perimetrazioni che saranno fissate

dalle stesse amministrazioni comunali. Il comma 5 precisa che l'indice convenzionale di edificabilità territoriale costituisce il contenuto normale del diritto di edificazione riconosciuto al diritto di proprietà dell'area.

L'articolo 5 prevede che il comune, anche contestualmente alla adozione della delibera che determina l'indice convenzionale di edificabilità, adotti una tabella parametrica riportando, per ogni singola zona omogenea del centro abitato, il valore, anche questo convenzionale, del diritto di edificazione. La legge prevede i criteri per la determinazione del valore sulla base dei prezzi di mercato e individua l'organo che definisce i valori della tabella in sede tecnica.

La determinazione dei valori di mercato, espressa nelle tabelle sopra dette, avrà carattere parametrico nel senso di considerare valori medi rapportati alle singole categorie territoriali omogenee. Già il nostro ordinamento offre ripetuti casi nei quali ai fini dell'applicazione di determinate prestazioni amministrative da parte dei privati e quindi ai fini dell'applicazione di contributi destinati a sottolineare la partecipazione della proprietà allo sviluppo urbanistico del contesto urbano, si assume come elemento di riferimento l'unità categoriale espressa in parametri di zona.

Appare indispensabile dotare le amministrazioni comunali delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento della indennità di espropriazione: la proposta di legge prevede (articolo 6) che tali risorse possano essere conseguite in sede di rilascio delle concessioni edilizie applicando il contributo sul plus-valore fondiario applicato a carico di quegli imprenditori che riterranno di utilizzare la facoltà di sfruttamento urbanistico ammesso dai piani regolatori vigenti per indici volumetrici superiori a quelli riconosciuti come indici convenzionali di base da parte degli amministratori comunali ai sensi delle disposizioni che precedono.

Il contributo si applicherà soltanto alla parte di edificazione realizzata al di sopra dei limiti di sfruttamento previsti

dall'indice-base convenzionale fissato dal comune sempreché tale maggiore sfruttamento sia ammesso dagli strumenti urbanistici comunali. Secondo la previsione dell'articolo 6 il contributo è dovuto nel 50 per cento del maggior sfruttamento edilizio e tale misura sembra idonea ad assicurare una opportuna perequazione fra i proprietari soggetti all'azione di espropriazione e quelli ai quali è lasciata libertà di edificazione. Infatti la parte di plus-valore immobiliare residuante a favore di questi ultimi, costituisce un giusto compenso per l'iniziativa edificatoria che, nella sua aleatorietà imprenditoriale espone i promotori a rischi di carattere economico. Nè, d'altra parte, i principi costituzionali impongono al legislatore di andare al di là del rispetto del principio del serio ristoro del pregiudizio subito dal proprietario espropriato, serio ristoro che con il metodo proposto sembra comunque ampiamente soddisfatto.

Saranno esclusi dal nuovo onere gli interventi di minori dimensioni e in generale tutti quelli destinati alla realizzazione di unità edilizie di carattere particolare. Il contributo avrà significativa rilevanza nelle zone del centro urbano, anche per alleggerire la pressione dell'edificazione, nelle zone di completamento edilizio e in quelle di sviluppo esterno nel caso di nuove edificazioni. Sono esplicitamente esclusi dall'applicazione del contributo gli interventi di risanamento conservativo, restauro, ristrutturazione del patrimonio esistente, allo scopo di dare ad essi, anche attraverso questa agevolazione una ulteriore ragione di incentivazione. È lasciate invece facoltà ai comuni, in relazione alle particolari situazioni della politica urbanistica locale, di applicare il contributo anche agli avvantaggiamenti fondiari derivanti dai mutamenti di destinazione d'uso realizzati anche sul patrimonio edilizio esistente, sempreché tali mutamenti siano ammessi dagli strumenti urbanistici vigenti articolo 6 comma 3. La proposta di legge ammette che l'imprenditore gravato dell'obbligo di pagamento del contributo sul plus-valore fondiario abbia facoltà di liberarsi dell'ob-

bligo cedendo al comune e/o diritti edificatori individuati all'interno di Piani esecutivi convenzionati, o, all'esterno di essi, in zone considerate dal comune di interesse urbanistico-comunale (articolo 7 comma 2),

Le disponibilità finanziarie recuperate dai comuni sia utilizzando i proventi del contributo sul plus-valore fondiario, sia utilizzando i proventi dall'alienazione dei diritti di edificazione spettanti alle sedi viarie nei singoli comparti, sia ancora utilizzando le quote previste al successivo articolo 15 nell'ambito della esecuzione dei Piani esecutivi, saranno utilizzate per il pagamento delle indennità di espropriazione dovute ai proprietari delle aree espropriate.

La proposta di legge prevede agli articoli 8 e 9 una serie di disposizioni per una nuova organizzazione dei servizi comunali al fine di una migliore trasparenza della gestione amministrativa comunale, nel convincimento che le attuali difficoltà che talora caratterizzano lo svolgimento dell'azione urbanistica ai diversi livelli, siano causate anche dalla mancata utilizzazione dei dati e delle informazioni, dai ritardi nell'approntamento di metodi di moderna organizzazione e archiviazione degli atti e dei fatti di rilevanza urbanistica, cosicché è possibile alla speculazione edilizia utilizzare la mancata organizzazione e la disinformazione del pubblico per conseguire quei risultati che si suole classificare nell'ambito dell'abusivismo edilizio. una gestione trasparente con l'imposizione di una serie di obblighi regolamentari, costituisce per l'amministrazione pubblica una ragione di avanzamento nella sua organizzazione ai diversi livelli.

Le norme sulle indennità di esproprio sono previste agli articoli 10 e 11 della proposta di legge. Per le aree non edificabili si ribadisce il principio, peraltro non messo in discussione, secondo cui l'indennità di espropriazione è determinata con riferimento al valore agricolo dei terreni tenendo conto delle culture effettivamente praticate, dell'esercizio dell'azienda agricola e degli impianti esistenti. Per le aree



edificabili si opera una distinzione tra i comuni dotati di strumenti urbanistici adottati ai sensi dell'articolo 17, della citata legge n. 765 del 1968, e quelli privi di piano: ai primi si applica il meccanismo del comma 1 dell'articolo 11 nel senso di riconoscere ai proprietari espropriati il valore corrispondente all'indice convenzionale di zona spettante all'area espropriata moltiplicato per il valore convenzionale di zona fissato nelle tabelle parimetriche comunali. Questo meccanismo che raccoglie importanti elementi di riferimento tratti dall'esperienza legislativa francese, è destinato a diventare il criterio fondamentale per il calcolo dell'indennità di esproprio allorché la nuova legge sarà stata approvata e tutte le amministrazioni comunali, anche quelle ancora in ritardo, avranno proceduto a dotarsi degli strumenti urbanistici di pianificazione territoriale previsti dal nostro ordinamento.

Per i comuni che non sono dotati ancora di strumenti urbanistici ai sensi della citata n. 765 del 1968, e che rimangono persistentemente in situazione di inadempimento anche di fronte al rinnovo dei termini operato con il disposto dell'articolo 1 della proposta di legge, si prevede che l'indennità di espropriazione sia commisurata, per le aree interessate dal processo di urbanizzazione, ai sensi della legge 15 gennaio 1985, n. 2982 (legge di Napoli), con la riduzione del 40 per cento, recuperando in questo modo, e per questi limitati effetti, il disegno di legge approvato dal Senato nella IX legislatura e più sopra richiamato.

L'articolo 12 detta alcune disposizioni sul pagamento della indennità di esproprio. Si prevede che l'indennità sia maggiorata del 10 per cento nel caso che essa venga accettata dall'espropriato entro trenta giorni dalla sua comunicazione, e da un ulteriore 20 per cento nel caso in cui il proprietario espropriato accetti in pagamento la cessione in proprietà di aree edificabili, se offerte dal comune.

Particolare attenzione viene riservata nella proposta di legge ai criteri per il pagamento della indennità di esproprio

dovuta ai proprietari in base a procedimenti avviati dai competenti organismi prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

La presente proposta di legge prevede che:

a) l'indennità di esproprio sia dovuta in ogni caso sulla base dei criteri della citata legge n. 2892 del 1885 con la riduzione del 40 per cento, recuperando anche in questo caso le previsioni del disegno di legge approvato dal Senato nella IX legislatura;

b) lo Stato (articolo 18) contribuisca, seppure in modo parziale, al soddisfacimento degli obblighi incombenti ai comuni per il pagamento delle dette indennità di espropriazione, sulla base del principio della legittimità degli interventi comunali operati sotto il regime di norme statali successivamente dichiarate incostituzionali dalla Corte;

c) sia agevolata nella misura più ampia possibile la partecipazione dei proprietari alla attività edilizia comunale, nel preciso rispetto del dettato costituzionale che impone la funzionalizzazione imprenditoriale del diritto di proprietà, attribuendo un premio al proprietario espropriato che, in luogo della indennità in denaro, accetti l'offerta del comune per la acquisizione di aree fabbricabili inserite in Piani urbanistici destinati ad una sollecita edificazione. Infatti scopo della nuova regolamentazione è quello di agevolare la partecipazione dei proprietari e la loro responsabilizzazione nello svolgimento del processo edilizio. A questo scopo, le norme della proposta legge ammettono la possibilità che l'indennità di esproprio sia riconosciuta ai proprietari espropriandi con un aumento in premio nel caso che l'indennità venga convertita nella acquisizione di aree edificabili.

La partecipazione della proprietà privata all'attività di edificazione è disciplinata da convenzioni da stipularsi anche in attuazione dei piani esecutivi. La proposta di legge prevede (articolo 14) par-

particolari disposizioni per la regolamentazione dei piani d'area costituenti comparti edificabili ai sensi dell'articolo 23 della citata legge n. 1150 del 1942, dettando opportune integrazioni di quelle disposizioni normative, e prevedendo una riserva di diritti di edificazione a favore dei comuni nell'ambito dei singoli Piani esecutivi sino al limite massimo di 1/4 del totale volumetrico previsto nei singoli

Piani di intervento. La determinazione delle quote da riservare in cessione gratuita a favore delle amministrazioni comunali è rimessa al discrezionale apprezzamento delle amministrazioni comunali in relazione alle previsioni dei rispettivi piani regolatori per quanto riguarda la dotazione di aree per pubblici servizi e l'esecuzione di programmi urbanistici di interesse comunale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

(*Perimetrazione del territorio comunale*).

1. I comuni, ai fini dell'applicazione della presente legge, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore, operano una verifica della perimetrazione dei centri abitati e delle zone territoriali omogenee individuate in applicazione dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 e del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 16 aprile 1968, n. 97 in base a strumenti urbanistici approvati o adottati, allo scopo di classificare come zone non edificabili:

a) le aree con destinazione agricola in atto, e quelle che per le caratteristiche dei terreni e la loro destinazione economica non sono interessate al processo di sviluppo edilizio;

b) le aree soggette a vincolo di inedificabilità in forza di leggi statali o regionali, o di disposizioni urbanistiche comunali, dichiarative dell'originario interesse pubblico, con particolare riferimento alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla protezione dei beni monumentali, alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sul vincolo idrogeologico, al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale;

c) le aree non comprese fra quelle di cui alla lettera b) soggette a rischio ambientale con particolare riferimento al rischio vulcanico, sismico, geologico per frane, smottamenti, valanghe, di inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria secondo le norme vigenti. Sono considerate a rischio ambientale le aree ritenute non compatibili con l'insediamento abitativo e lavorativo umano in base ai piani e agli atti richiamati al comma 3 dell'articolo 2.

2. Le parti di territorio comunale comprese all'interno della perimetrazione del centro abitato e le zone omogenee C) e D) classificate ai sensi del citato decreto ministeriale 2 aprile 1968, non identificate agli effetti delle lettere a), b) e c) del comma 1 del presente articolo, sono considerate zone edificabili ai fini della presente legge.

3. I comuni che non hanno ottemperato all'obbligo di perimetrazione del centro abitato e delle zone territoriali omogenee, imposto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, provvedono alla definizione del perimetro del centro abitato e alla sua suddivisione in zone territoriali omogenee entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge nel rispetto delle leggi statali e regionali vigenti e dei principi fissati al comma 1. Scaduto detto termine la regione nomina un commissario *ad acta* perché provveda in via sostitutiva, fissando un termine perentorio per gli adempimenti.

#### ART. 2.

*(Procedura di verifica della perimetrazione del territorio comunale).*

1. La deliberazione del consiglio comunale di verifica della perimetrazione del territorio comunale, insieme con le relative planimetrie, è pubblicata all'Albo pretorio per trenta giorni. Entro i successivi trenta giorni chiunque abbia interesse può presentare osservazioni. Sulle osservazioni provvede il consiglio comunale con deliberazione da adottare entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui sopra. Entrambe le deliberazioni sono soggette al solo controllo di legittimità. Ove la verifica dei perimetri di azzonamento di cui al comma 1 dell'articolo 1 determini varianti agli strumenti urbanistici che incidono sugli elementi caratterizzanti il piano, la delibera comunale è soggetta alle procedure previste dalle leggi statali e regionali per l'approvazione delle varianti dei piani regola-

tori generali. L'approvazione regionale è data entro sessanta giorni dal ricevimento della delibera comunale. In difetto, la delibera si intende approvata.

2. La deliberazione di cui al comma 1 è corredata da planimetrie in scala 1:5000. Le regioni curano l'organizzazione coordinata delle cartografie comunali ai fini della unitaria rappresentazione del territorio regionale. Nella prima applicazione della presente legge i comuni hanno facoltà di utilizzare le carte urbanistiche in loro disponibilità anche se di scala diversa.

3. La deliberazione di cui al comma 1 è soggetta a revisione periodica per assicurare gli aggiornamenti e le modificazioni derivanti dalle varianti dei piani urbanistici comunali, dagli atti e dai piani per la geologia, le acque, l'aria, le foreste e da quanto altro attiene alla definizione dell'uso delle risorse naturali in base al progressivo approfondimento degli studi di settore condotti dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti territoriali locali nelle materie di rilevanza ambientale. La prima revisione è effettuata entro due anni dalla data della deliberazione di cui al comma 1.

### ART. 3.

#### *(Studi ambientali e servizi locali di informazione territoriale).*

1. Allo scopo di assicurare nella pianificazione urbanistica la valutazione degli elementi di recupero ambientale e la migliore aderenza delle scelte alle caratteristiche fisiche e vocazionali dei suoli considerati, i comuni, anche riuniti in consorzio, costituiscono nell'ambito della propria organizzazione amministrativa, servizi territoriali di informazione urbanistico-ambientale allo scopo di raccogliere i dati e le informazioni territoriali rilevanti per le decisioni da adottare, ordinare la documentazione in modo coordinato con il sistema informativo nazionale per l'ambiente, assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni territoriali e la

loro più ampia divulgazione. I servizi territoriali di informazione ambientale possono impiegare il personale di nuova occupazione previsto dalle leggi vigenti.

2. Lo Stato e le regioni dettano disposizioni di indirizzo per l'organizzazione omogenea dei servizi territoriali di informazione ambientale. Essi comunicano ai comuni e ai loro consorzi le informazioni di rilevanza ambientale disponibili, affinché essi possano tempestivamente disporre dei relativi dati in via progressiva. Le regioni, anche in relazione agli adempimenti previsti al comma 2 dell'articolo 2, istituiscono il Servizio regionale di informazione urbanistico-ambientale.

#### ART. 4.

*(Indice convenzionale di edificabilità  
per le zone omogenee).*

1. Nelle parti del territorio comunale perimetrate come zone edificabili, lo sfruttamento urbanistico ed edilizio dei suoli è definito dagli strumenti urbanistici dei comuni e dalle disposizioni delle leggi statali e regionali.

2. In tali zone, a ciascuna area edificabile, ai soli fini stabiliti dalla presente legge, è attribuito un indice convenzionale parametrato di edificabilità. Esso è espresso nel rapporto fra metri cubi edificabili, calcolati secondo l'altezza teorica di interpiano di metri 3, e metro quadrato di superficie di proprietà. Le aree sono misurate nella loro consistenza catastale o, in mancanza, come in fatto. L'indice convenzionale è definito entro i seguenti limiti:

a) da metri cubi 1,00 a metri cubi 2,50 nelle zone territoriali omogenee A);

b) da metri cubi 0,50 a metri cubi 2,00 nelle zone territoriali omogenee B);

c) da metri cubi 0,20 a metri cubi 1,00 nelle zone territoriali omogenee C) e D).

3. L'indice è attribuito anche:

a) alle aree destinate a *standard* urbanistici anche di zona omogenea F), site all'interno del perimetro del centro abitato;

b) alle aree del demanio comunale destinate a sede viaria, sempreché esse non siano state asservite alla già intervenuta edificazione in base a regolari titoli.

4. L'indice convenzionale è definito dal comune, entro i limiti volumetrici specificati al comma 2, con delibera motivata in relazione agli indirizzi di politica insediativa del comune. Nell'ambito della stessa zona omogenea l'indice può essere definito in modo differenziato per aree particolari in rapporto alla specialità della loro localizzazione, alla destinazione d'uso, allo stato dell'urbanizzazione, nel rispetto degli indici minimi e massimi di zona.

5. L'indice convenzionale di edificabilità territoriale costituisce il contenuto normale del diritto di edificazione riconosciuto al diritto di proprietà dell'area.

#### ART. 5.

*(Valore convenzionale del diritto di edificazione per le zone omogenee).*

1. Ai fini della presente legge, il comune adotta, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche contestualmente alla adozione della delibera di cui al comma 1 dell'articolo 2, una tabella parametrica riportante, per ogni zona del centro abitato, il valore convenzionale del diritto di edificazione, espresso in metri cubi di edificazione. Nella tabella il comune ha facoltà di determinare valori differenziati in relazione alla destinazione d'uso degli immobili oggetto degli interventi edilizi nelle diverse zone omogenee.

2. Il valore convenzionale del diritto di edificazione per le zone comunali omogenee è determinato dalla commissione istituita dalla regione in ogni provincia ai

sensi dell'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, intendendosi modificata la sua composizione con la partecipazione di tre esperti in materia urbanistica, legale ed edilizia scelti dalla regione stessa in terne proposte dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

3. Il valore convenzionale del diritto di edificazione è calcolato tenendo conto, per ogni zona omogenea, dei ricavi medi rilevati sul mercato dalla vendita di edifici con destinazione analoga, dei prezzi medi di costruzione per edifici di caratteristiche analoghe rilevati presso operatori edilizi e sui bollettini regionali delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli oneri di urbanizzazione dovuti per legge, degli oneri finanziari sul costo di costruzione ai tassi medi bancari, del giusto utile immobiliare sul ricavo delle vendite rilevate.

4. La tabella parametrica è pubblicata per trenta giorni all'albo pretorio. Essa è soggetta alle osservazioni di chiunque abbia interesse, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione; diviene definitiva dopo l'adozione delle controdeduzioni comunali alle osservazioni, sentito il parere della commissione regionale di cui al comma 2. La tabella parametrica è soggetta ad aggiornamento ogni due anni e, nei comuni obbligati alla adozione del programma pluriennale di attuazione, contestualmente alla relativa delibera.

#### ART. 6.

*(Contributo sul plusvalore fondiario).*

1. Il maggiore sfruttamento edilizio concesso, in conformità alle disposizioni urbanistiche vigenti, rispetto all'indice convenzionale determinato ai sensi dell'articolo 4, è soggetto, oltre al pagamento dei normali oneri di urbanizzazione previsti all'articolo 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, anche al pagamento del contributo comunale sul plusvalore fondiario.

2. Il contributo è dovuto nella misura del 50 per cento del maggior sfrutta-



mento edilizio calcolato nella differenza fra:

a) l'indice di edificabilità riconosciuto all'area dalle disposizioni urbanistiche ed edilizie vigenti;

b) l'indice di edificabilità convenzionale definito dal comune ai sensi del precedente articolo 4 per la zona omogenea in cui ricade l'area.

3. Non sono soggetti al pagamento del contributo:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia, quali definiti all'articolo 31, lettere a), b), c) e d) della legge 5 agosto 1978, n. 457, se operati nei limiti delle quantità edilizie preesistenti e senza cambiamento delle destinazioni d'uso delle unità immobiliari;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica definiti all'articolo 31, lettera e) della legge 5 agosto 1978; n. 457, e quelli di nuova edificazione, anche se derivanti dalla demolizione di fabbricati preesistenti, se operati entro i limiti di sfruttamento edilizio previsti dall'indice base convenzionale fissato dal comune;

c) gli interventi in attuazione dei piani di iniziativa pubblica adottati ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni e integrazioni, nonché delle altre leggi in materia di edilizia economica e popolare.

4. Ove i comuni, nell'esercizio della facoltà prevista al comma 1 dell'articolo 5, abbiano deliberato, nelle zone omogenee del territorio comunale, valori differenziati per le categorie di destinazione d'uso, essi hanno facoltà di deliberare l'applicazione del contributo sul plus-valore fondiario anche agli interventi definiti all'articolo 31, lettere a), b), c), d), della legge 5 agosto 1978, n. 457, comportanti cambiamento della destinazione d'uso di interi complessi immobiliari, o di loro singole parti, operati in conformità alle vigenti disposizioni urbanistiche

comunali in relazione all'avvantaggiamento di categoria.

5. Nei casi previsti dal comma 4, i comuni, in relazione agli indirizzi della loro politica urbanistica, applicano il contributo in misura compresa fra il 50 per cento e il 100 per cento della differenza di valore stabiliti dalla tabella parametrica prevista al comma 1 dell'articolo 5 in ogni zona omogenea fra le diverse categorie di destinazione d'uso.

#### ART. 7.

*(Modalità di applicazione del contributo sul plusvalore fondiario).*

1. Il contributo sul plusvalore fondiario, calcolato in applicazione delle tabelle parametriche comunali, è accertato dagli uffici comunali e comunicato al richiedente la concessione edilizia prima del suo rilascio. Nel caso di accettazione del contributo prima del rilascio della concessione, il contributo stesso è ridotto del 10 per cento.

2. Il concessionario gravato dall'obbligo di pagamento del contributo sul plusvalore fondiario ha facoltà di liberarsi dell'obbligo cedendo al comune aree o diritti edificatori individuati all'interno di piani esecutivi convenzionati, o, all'esterno di essi, in zone considerate dal comune di interesse urbanistico comunale. Il valore delle aree e dei diritti in cessione è calcolato applicando la tabella parametrata riguardante la zona oggetto della cessione, ovvero, se in zone esterne al centro abitato, in base ai criteri fissati all'articolo 10. Le cessioni operate agli effetti del presente comma sono esenti dalla imposta sull'incremento del valore sugli immobili e sono soggette alle imposte di registro, catastale e ipotecaria in misura fissa, secondo le leggi vigenti.

3. Si applicano al contributo sul plusvalore fondiario le stesse disposizioni che regolano l'impugnazione e il pagamento degli atti comunali di applicazione degli oneri di urbanizzazione, ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni e integrazioni.

## ART. 8.

*(Costituzione del patrimonio comunale delle aree di rilevanza urbanistica).*

1. I comuni curano la costituzione, la amministrazione e la gestione del patrimonio delle aree di proprietà comunale in conformità alle previsioni dei propri piani urbanistici. Costituiscono il patrimonio comunale delle aree, ivi compresi i diritti di edificazione, i diritti reali parziari, gli immobili oggetto di previsioni di trasformazione:

a) le aree acquisite dal comune in base a titoli negoziali di diritto privato e di diritto pubblico;

b) le aree acquisite dal comune ai sensi dell'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e delle leggi statali e regionali del settore come oneri di urbanizzazione;

c) le aree acquisite dal comune in conversione del contributo sul plusvalore fondiario ai sensi del comma 2 dell'articolo 7;

d) i diritti volumetrici di edificazione corrispondenti al sedime delle sedi viarie comunali.

2. I comuni procedono alla alienazione delle aree edificabili e dei diritti edificatori alle migliori condizioni di mercato, e comunque in nessun caso ad un prezzo inferiore al valore convenzionale di zona stabilito ai sensi dell'articolo 5, preferibilmente mediante asta pubblica. La trattativa privata definita per convenzione richiede specifica e idonea motivazione e deve essere assistita da idonea documentazione tecnica sul prezzo oggetto della trattativa.

## ART. 9.

*(Gestione urbanistica comunale).*

1. I proventi del contributo sul plusvalore fondiario e i proventi degli oneri

delle concessioni edilizie indicati all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, fanno parte dei fondi destinati dal comune alla gestione urbanistica del territorio comunale. Essi sono versati su un conto corrente vincolato presso la tesoreria comunale con specificazioni distinte per partite contabili.

2. Nella gestione urbanistica comunale rientrano tutti i beni e i diritti che costituiscono il patrimonio comunale delle aree, nonché i rapporti di diritto reale costituiti dal comune per la disciplina del territorio comunale, sia a titolo demaniale che a titolo patrimoniale. Il comune, sotto la responsabilità del segretario comunale, assicura la ordinata e aggiornata classificazione dei beni di sua titolarità a norma delle leggi vigenti in materia; organizza l'archivio delle convenzioni di rilevanza urbanistica ordinandole con rubrica progressiva, evidenziando la scadenza delle obbligazioni attive e passive in esse previste.

3. Entro il mese di marzo di ogni anno, e per i comuni obbligati alla redazione del programma pluriennale di attuazione previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, in contestualità con la adozione del programma e delle sue varianti in aggiornamento, il consiglio comunale approva la « Relazione sulla gestione urbanistica comunale » indicando il riepilogo dei proventi percepiti ai sensi dell'articolo 12 della citata legge n. 10 del 1977, e ai sensi delle norme della presente legge, i titoli di spesa delle somme comunque facenti parte del conto di gestione, l'elenco dei rapporti giuridici definiti nel corso dell'anno aventi per oggetto il trasferimento di diritti e l'assunzione di obbligazioni disposte in base ad atti aventi finalità urbanistica ed edilizia. Copia della relazione, con i documenti di accompagnamento, è inviata alla sezione locale della Corte dei conti. Altra copia è tenuta in permanente visione del pubblico presso la segreteria comunale.

## ART. 10.

*(Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili)*

1. Per le aree non edificabili quali definite ai sensi della presente legge, l'indennità di espropriazione è determinata con riferimento al loro valore corrente di mercato, tenendo conto delle colture agricole effettivamente praticate, dell'esercizio dell'azienda e degli impianti esistenti.

2. Per l'espropriazione delle aree che, seppure comprese in zone non edificabili, risultino edificate o urbanizzate, l'indennità è determinata in base alla somma del valore dell'area, e del valore delle opere di urbanizzazione e delle costruzioni esistenti, tenendo conto della loro vetustà, del loro stato di conservazione e, se si tratta di impianti produttivi, dei danni derivanti all'espropriato per la cessazione o riduzione dell'attività, ovvero per il suo trasferimento in altra località. Il valore massimo dell'area non può eccedere quello calcolato con riferimento al coefficiente di edificabilità stabilito dal comune per le zone omogenee C), ai sensi del comma 2 dell'articolo 4.

## ART. 11.

*(Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili).*

1. Per le aree edificabili quali definite ai sensi della presente legge, l'indennità di espropriazione nei comuni dotati di strumento urbanistico nei quali è operata la divisione in zone omogenee ai sensi di quanto previsto al comma 1 dell'articolo 1 è definita:

a) per quanto attiene al sedime, moltiplicando:

1) il valore convenzionale del diritto di edificazione risultante dalla tabella parametrica deliberata dal comune ai sensi del comma 1 dell'articolo 5 per

la zona omogenea in cui ricade l'area oggetto dell'espropriazione;

2) per l'indice convenzionale di edificabilità determinato ai sensi del comma 2 dell'articolo 4, per la zona omogenea in cui ricade l'area;

b) per quanto attiene alle eventuali costruzioni, calcolando il valore delle opere di urbanizzazione e delle costruzioni esistenti, tenendo conto della vetustà, del loro stato di conservazione e, se si tratta di impianti produttivi, dei danni derivanti all'espropriato per la cessazione o riduzione della attività, ovvero per il suo trasferimento in altra località.

2. Nei comuni privi di strumento urbanistico approvato o adottato, e in quelli in cui, comunque, non è operata la perimetrazione prevista dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 16 aprile 1968, n. 97, neppure nel termine ulteriore fissato all'articolo 1, comma 3, l'indennità di esproprio dei terreni è commisurata:

a) per quanto attiene al sedime:

1) per le aree che, per le loro caratteristiche e la loro destinazione economica in atto, non sono interessate al processo di urbanizzazione: con applicazione dei criteri stabiliti all'articolo 10;

2) per le aree interessate al processo di urbanizzazione: — con l'applicazione dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1985, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. L'importo così determinato è ridotto del 30 per cento, in considerazione degli interventi e degli impieghi di risorse per le opere di urbanizzazione;

b) per quanto attiene alle eventuali costruzioni: — con l'applicazione dei criteri di cui alla lettera b) del comma 1.

## ART. 12.

*(Pagamento dell'indennità di esproprio).*

1. L'espropriante, secondo le modalità stabilite dalla legge, rende nota al pubblico e comunica all'espropriato l'indennità da pagare per gli immobili da espropriare, definita in base ai parametri convenzionali fissati dalla legge.

2. Il proprietario espropriando, entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, ha diritto di convenire con l'espropriante la cessione volontaria del bene con il riconoscimento dell'indennità maggiorata del 10 per cento. Qualora l'indennità non sia stata accettata, si applicano le procedure di opposizione previste dalle leggi vigenti.

3. L'indennità di espropriazione calcolata ai sensi della presente legge è aumentata di un ulteriore 20 per cento nel caso in cui il proprietario espropriato accetti in pagamento dell'indennità l'offerta del comune, o di altro soggetto titolare del potere di espropriazione, di cessione in proprietà di aree edificabili, o di diritti volumetrici di edificazione, o di unità immobiliari edificate. Ove l'offerta riguardi aree da edificare anche in attuazione di piani urbanistici esecutivi e, in particolare, di piani per l'edilizia economica e popolare adottati ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni e integrazioni, di piani d'area adottati ai sensi dell'articolo 15 della presente legge e di piani di recupero ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457 e successive modificazioni e integrazioni, l'offerta deve essere corredata dall'indicazione dell'area interessata dalla proposta edificazione, dell'entità dei diritti di edificazione oggetto della cessione, degli elementi essenziali della convenzione da stipulare con l'amministrazione comunale. L'offerta deve inoltre indicare i tempi di inizio e ultimazione dei lavori. Il rilascio della concessione edilizia in osservanza delle condizioni della offerta è atto dovuto per l'amministrazione comunale. Ai trasferimenti di proprietà operati ai sensi

del presente comma si applicano le imposte di registro, catastali e ipotecarie in misura fissa.

4. L'entità dei diritti volumetrici di edificazione è determinata dividendo l'ammontare dell'indennità dovuta, calcolata secondo i criteri stabiliti nella presente legge, per il valore convenzionale al metro cubo edificabile risultante dalla tabella parametrica di cui all'articolo 5 comma 1 per la zona in cui ricade l'area oggetto dell'offerta.

5. Nel caso di cessione di diritti volumetrici di edificazione, essi sono trasferiti all'espropriato in piena proprietà, o in regime di diritto di superficie, a tempo indeterminato, o determinato, ai sensi dell'articolo 953 del codice civile.

6. Per le aree destinate a *standard* urbanistici anche di zona F) site all'interno del perimetro del centro abitato, per le quali non sia stato avviato il relativo procedimento espropriativo, il proprietario espropriando può mettere in mora la pubblica amministrazione al fine del pagamento dell'indennità dovuta. L'istanza può essere proposta trascorsi quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero dalla successiva data di costituzione del vincolo. Entro un anno dalla notifica della messa in mora l'amministrazione espropriata è tenuta a portare a compimento le procedure espropriative e da quella data matura a favore del proprietario espropriando il diritto agli interessi a termini di quanto previsto all'articolo 13, comma 2.

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per l'acquisizione di aree destinate alla formazione di parchi o di sistemi territoriali di rilevanza paesistica, a favore dello Stato, di amministrazioni pubbliche anche ad ordinamento autonomo, di regioni, comunità montane, consorzi di comuni che, disponendo nel proprio patrimonio di aree o diritti volumetrici di edificazione acquisiti all'interno dei piani esecutivi comunali, o, comunque di aree edificabili secondo le previsioni degli strumenti urbanistici comunali, offrano in permuta al proprietario espropriato, in pagamento dell'indennità



dovutagli, dette aree o diritti volumetrici. In questo caso, le cessioni di aree e di diritti sono esenti dall'imposta sugli incrementi di valore sugli immobili e sono soggette alle imposte di registro, catastali e ipotecarie in misura fissa.

#### ART. 13.

*(Pagamento dell'indennità di espropriazione per provvedimenti adottati in data antecedente alla presente legge).*

1. Nei procedimenti espropriativi ritualmente avviati dai competenti organi prima della data di entrata in vigore della presente legge l'indennità di espropriazione è computata secondo i criteri fissati ai paragrafi che seguono:

a) per le aree agricole e per quelle che comunque non sono classificabili come edificabili, si applicano le norme di cui all'articolo 2 della legge 22 ottobre 1971, n. 865;

b) per le aree edificabili l'indennità di espropriazione è determinata a norma dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso, ai fitti coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. L'importo così determinato è ridotto del trenta per cento;

c) per le espropriazioni di aree agricole su cui insistono costruzioni, si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Per le costruzioni realizzate dopo l'entrata in vigore di quest'ultima, si tiene conto anche del contributo di concessione corrisposto.

2. Nella determinazione dell'indennità di cui ai commi precedenti si tiene conto degli interessi maturati, in misura pari a quella del tasso legale di sconto, con esclusione della rivalutazione monetaria.

3. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano nei casi in cui le opere di urbanizzazione e le costruzioni sono state realizzate dal proprietario in conformità con le disposizioni vigenti al momento della loro esecuzione. Le suddette disposizioni si applicano altresì nei casi di opere e costruzioni realizzate senza licenza o concessione di edificare o in difformità da esse o in base a provvedimento sindacale annullato, qualora siano state applicate le norme di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni e integrazioni, ovvero le sanzioni amministrative previste dall'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come sostituito dall'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, o dall'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

4. In via alternativa rispetto ai criteri di commisurazione della indennità di espropriazione quali fissati al precedente comma 1, il soggetto interessato ha facoltà di chiedere che l'indennità di espropriazione gli sia corrisposta con cessione in proprietà di aree edificabili, di diritti volumetrici di edificazione, o di unità immobiliari edificate. In questo caso l'importo determinato come indennità di espropriazione ai sensi delle norme della presente legge, è aumentato del 20 per cento. La domanda dell'interessato deve essere presentata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le amministrazioni pubbliche esproprianti devono comunicare all'interessato, nei successivi centoventi giorni, l'offerta prevista dal comma 3 dell'articolo 12. Ove l'amministrazione espropriante non risponda alla domanda dell'interessato nei termini indicati, o comunque non sia in grado di formulare l'offerta con gli elementi definitivi specificati dal citato comma 3 dell'articolo 12, la domanda dell'interessato è considerata priva di effetti e sull'indennità dovuta sono computati gli ulteriori interessi maturati in conformità a quanto previsto al comma 2.

5. Nel calcolo per la determinazione dell'indennità di espropriazione, sono con-

fermate, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 41 e seguenti del capo IV della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

ART. 14.

*(Formazione e attuazione dei piani d'area).*

1. Per agevolare le finalità della gestione urbanistica comunale e, in particolare, la partecipazione dei proprietari alla realizzazione mediante interventi convenzionati, degli interventi edilizi previsti dalle norme della presente legge, i comuni procedono alla formazione di piani d'area che hanno valore di comparti edificatori ai sensi dell'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con le modifiche e integrazioni che seguono.

2. I Piani d'area:

a) possono essere formati per l'attuazione di ogni tipo di piano urbanistico esecutivo previsto dalle leggi statali e regionali vigenti ed anche in attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale;

b) possono avere per oggetto anche aree non contigue purché coordinate da un medesimo programma convenzionato sorretto da idonea motivazione per quanto attiene alla convenienza e alla opportunità amministrativa del coordinamento;

c) sono approvati con deliberazione del consiglio comunale soggetto alla sola approvazione del comitato di controllo;

d) contengono lo schema di specificazione progettuale delle previsioni dello strumento urbanistico generale;

e) quando racchiudono aree di rilevante dimensione, possono essere divisi in sub-comparti costituenti ciascuno una unità edificabile, destinata a raccogliere le proprietà eventualmente frazionate;

f) le quote di partecipazione al comparto e al sub-comparto istituito dal piano d'area sono determinate in base alla superficie di rispettiva proprietà

quale risultante dai titoli di provenienza e, in mancanza, come in fatto, e possono essere espresse in diritti di edificazione, calcolati su base territoriale nel rapporto fra l'edificabilità totale concessa dagli strumenti urbanistici per l'area del comparto, o del sub-comparto, e le superfici di rispettiva proprietà;

g) ogni partecipante al piano partecipa agli oneri e ai vantaggi dell'iniziativa immobiliare in proporzione ai propri diritti di edificazione; i proprietari, anche riuniti in consorzio, possono deliberare la tabella delle partecipazioni con un indice di variazione qualitativo;

h) se il piano d'area istituisce il comparto, la partecipazione dei proprietari è obbligatoria. In ogni caso, il consorzio dei partecipanti è disciplinato da uno statuto redatto secondo le disposizioni dello statuto-tipo preparato dal Ministero dei lavori pubblici entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge o, in difetto, dal comune. Per la formazione della volontà del consorzio è necessaria la maggioranza qualificata dei tre quarti dei proprietari espressa sulla base dei loro diritti di edificazione;

i) i rapporti di edificazione, in esecuzione delle previsioni del piano, sono disciplinati da convenzioni di esecuzione stipulate con il comune dai partecipanti al piano, o dalla rappresentanza legale del consorzio, se costituito.

l) ogni controversia relativa alla partecipazione ai comparti istituiti dai piani d'area, ivi comprese quelle relative alla attribuzione dei diritti spettanti ai partecipanti, è sottoposta al giudizio della Commissione richiamata al comma 2 dell'articolo 5, che, a questi effetti, opera con poteri arbitrari esercitati in via rituale, rispettando i principi del contraddittorio fra le parti interessate.

2. Nell'ambito dei piani d'area le permutate effettuate per l'esecuzione del piano e previste nelle convenzioni indicate al comma 1 alla lettera i), sono esenti dal-

l'imposta sull'incremento del valore sugli immobili e sono soggette alle imposte di registro, catastale e ipotecaria in misura fissa.

ART. 15.

*(Cessione gratuita di aree a favore dei comuni).*

1. Allo scopo di agevolare la disponibilità di aree edificabili e di diritti volumetrici di edificazione da parte dei comuni per il pagamento delle indennità di esproprio ai sensi di quanto indicato al comma, 3 dell'articolo 12 e al comma 4 dell'articolo 13, i comuni, nella esecuzione dei piani per l'edilizia economica popolare disciplinati dalla legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni e integrazioni, nei piani di recupero disciplinati dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, nei piani d'area previsti all'articolo 14 della presente legge e in ogni piano esecutivo dei piani regolatori generali, hanno facoltà di deliberare criteri per la stipulazione di convenzioni che prevedano la cessione gratuita a loro favore, per le finalità della gestione urbanistica, di aree edificabili e di diritti volumetrici sino al limite di un quarto del valore totale fondiario dell'unità urbanistica interessata dall'intervento. La misura dei limiti di cessione è definita dai comuni in relazione alle previsioni di espropriazione inserite nei piani urbanistici e ai conseguenti oneri per l'indennità di espropriazione, nonché alle esigenze della politica abitativa per i ceti meno abbienti.

2. La cessione prevista al comma 1 può avere carattere sostitutivo, sino alla concorrenza dei valori, della cessione prevista al comma 2 dell'articolo 7.

ART. 16.

*(Contributo dello Stato ai comuni nei procedimenti espropriativi progressivi).*

1. Lo Stato concorre alle spese dei comuni sino al limite del 50 per cento

per l'indennità di espropriazione limitata ai procedimenti avviati prima della data di entrata in vigore della presente legge. All'onere di 300 miliardi per il 1989 e di 350 miliardi per il 1990 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nel capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1989, all'uopo parzialmente utilizzando lo specifico accantonamento « Difesa del suolo ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.