

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4194

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CERUTI, CEDERNA, MATTIOLI**

*Presentata l'11 settembre 1989*

**Modifiche all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in materia di opere pubbliche delle amministrazioni statali o insistenti su aree del demanio statale**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione alla legge delega 22 luglio 1975, n. 382, detta, all'articolo 81, una disciplina urbanistica differenziata per le opere delle amministrazioni statali. Così operando, il legislatore delegato ha confermato una tradizione di privilegio per questa particolare categoria di opere edilizie, che ha i propri illustri precedenti negli articoli 29 e 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

L'articolo 29 della legge predetta attribuiva al Ministero dei lavori pubblici la competenza ad accertare che « le opere da eseguirsi da amministrazioni statali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono », aggiungendo: « A tale scopo, le amministrazioni interessate sono tenute a comunicare preventivamente i progetti al Ministero dei lavori pubblici ».

A sua volta, l'articolo 31 prevedeva, nel secondo comma: « Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono », specificando, al terzo comma: « Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco ».

Entrambi i richiamati articoli sono stati fatti salvi dall'articolo 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, il cui ultimo comma fa restare « ferme le norme di cui agli articoli 29 e 31, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ».

In questo quadro, e con riferimento al sopravvenuto passaggio alla potestà regionale della materia urbanistica, si inserisce l'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che contiene due deroghe: la prima concerne le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale; la seconda è la possibilità, per l'amministrazione statale, di effettuare, di intesa con le regioni interessate, la localizzazione e la scelta del tracciato delle opere di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, in modo difforme dalle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici.

La prima deroga consiste nel fatto che l'accertamento della conformità dell'opera da eseguirsi da amministrazioni statali alle prescrizioni delle norme dei piani urbanistici ed edilizi è fatta, anziché dal sindaco del comune, dallo Stato, cioè dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con la regione.

La seconda deroga consiste nel fatto che lo Stato, e cioè il Ministero dei lavori

pubblici, può effettuare la localizzazione ed il tracciato di un'opera di interesse statale da eseguirsi da un ente (ad esempio, l'ANAS), anche in difformità dalle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, d'intesa con le regioni interessate.

Si prospetta, in sostanza, una preminenza dell'interesse alla realizzazione dell'opera statale o di interesse statale rispetto alle prescrizioni dei piani urbanistici. Se si tratta di opera da eseguirsi da una amministrazione statale, lo scoglio dell'eventuale non conformità allo strumento urbanistico è valutato direttamente dall'amministrazione statale d'intesa con la regione; se si tratta di un'opera di interesse statale da eseguirsi da ente istituzionalmente competente, la norma statuisce espressamente che la localizzazione ed il tracciato possono essere difformi dallo strumento urbanistico. Anche qui la deroga avviene d'intesa con la regione e, si aggiunge, sentiti gli enti locali interessati.

Se si tiene presente che, in questa sede, lo Stato rappresenta l'interesse alla realizzazione dell'opera, si capisce agevolmente che l'interesse generale all'osservanza dello strumento urbanistico è rappresentato unicamente dalla regione. Si prevede peraltro una particolare procedura con l'intervento del Consiglio dei ministri, qualora non si raggiunga l'intesa con la regione. Il che, in ultima analisi, vuol dire che anche l'ultimo baluardo rappresentato da una eventuale resistenza della regione può essere abbattuto attraverso una delibera del Consiglio dei ministri.

È da sottolineare che, nello spirito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, l'interesse alla tutela delle prescrizioni dello strumento urbanistico contiene anche la tutela ambientale. Ciò perché l'articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, include la tutela ambientale nella materia « urbanistica » e la lettera a) dell'articolo 81 include nelle linee fondamentali dell'assetto del territorio anche la tu-

tela ambientale ed ecologica e la difesa del suolo.

Senonché, è da tener presente che la legislazione successiva al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ha nettamente staccato la tutela ambientale dalla materia urbanistica, ed in particolare l'istituzione del Ministero dell'ambiente ha fatto sì che l'interesse ambientale facesse capo a questo Ministero e non più al Ministero dei lavori pubblici. Lo afferma espressamente il comma 7 dell'articolo 2 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il quale dispone che:

« In particolare, fino alla riforma del Ministero dei lavori pubblici, sono esercitate di concerto con il Ministro dell'ambiente le funzioni di cui alla lettera *a*) del primo comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, relativamente alle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale ed alla difesa del suolo, nonché le funzioni di cui agli articoli 90 e 91 dello stesso decreto relativamente alla programmazione nazionale della destinazione delle risorse idriche ».

Oggi l'interesse pubblico ambientale ha un diverso titolare: il Ministero dell'ambiente. Ne consegue che le norme sulle due citate deroghe debbono essere riviste.

Una revisione di queste norme comporta essenzialmente la specificazione di un intervento a tutela diretta dell'ambiente nell'ambito della procedura prevista per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali e per le opere di interesse statale da eseguirsi dagli enti istituzionalmente competenti.

Occorre a questo punto innanzitutto distinguere con chiarezza l'opera eseguita dall'amministrazione dello Stato (che può anche non essere di interesse statale, come non lo è, ad esempio, la costruzione di alloggi per gli ufficiali della Guardia di finanza), dall'opera di interesse statale, meglio si direbbe di interesse nazionale, che può essere eseguita sia dalle ammini-

strazioni dello Stato che da altri enti istituzionalmente competenti.

Per le prime, come è ovvio, non c'è alcun motivo per sottrarle a tutte le normali autorizzazioni sia di carattere urbanistico ed edilizio, che di carattere ambientale. Lasciare l'accertamento della conformità dell'opera allo strumento urbanistico o alle norme ambientali alla stessa amministrazione statale che esegue l'opera significa confondere nello stesso soggetto la titolarità di due interessi pubblici contrapposti, il che è contrario ad ogni norma di buona e corretta amministrazione.

Per le opere di interesse nazionale (ad esempio, costruzione di porti, aeroporti, autostrade, acquedotti, oleodotti, ecc.), si pone il problema della loro localizzazione e del loro tracciato, che l'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, risolve nel senso di una possibile loro non conformità allo strumento urbanistico. In proposito, sembra chiaro che si debba senz'altro accettare il principio che tale scelta spetti allo Stato, ma appare altrettanto chiaro che occorre porre limiti ben precisi a tale potere. Ed i limiti non possono non scaturire dal sistema normativo al quale sopra si è fatto cenno, sistema normativo che prevede l'autonomia e la rilevanza dell'interesse ambientale, il quale peraltro, come ha più volte chiarito la Corte costituzionale, è un interesse pubblico fondamentale e preminente sugli altri interessi pubblici. Se ciò è esatto, se ne deve concludere che la scelta della localizzazione o del tracciato dell'opera di interesse nazionale, per essere rispettosa dell'ambiente, deve:

*a*) essere conforme alle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e della difesa del suolo;

*b*) scaturire da una valutazione di impatto ambientale;

*c*) non contrastare con i vincoli ambientali, artistici, storici, idrogeologici, ed in particolare con la legge n. 431 del 1985.

Quanto alla competenza a concedere i nulla osta, sembra evidente che per i primi due casi debba ritenersi quella del Ministero dell'ambiente, mentre sulla terza ipotesi si debba far riferimento alle varie normative specifiche

ossia alle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, 1° giugno 1939, n. 1089, al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 e alla legge 30 dicembre 1923, n. 3267.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il secondo, il terzo ed il quarto comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono sostituiti dai seguenti:

« Le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale sono soggette alla concessione edilizia e alle altre autorizzazioni previste dalle norme vigenti.

La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse nazionale, da realizzarsi dall'amministrazione dello Stato o dagli altri enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato, è eseguita dall'amministrazione statale competente di concerto con il Ministro dell'ambiente, con il Ministro per i beni culturali e ambientali e d'intesa con le regioni interessate, le quali devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi. La localizzazione dell'opera e la scelta del tracciato debbono avvenire a seguito di una valutazione di impatto ambientale ed in conformità alle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e della difesa del suolo, nonché nel rispetto delle prescrizioni e dei vincoli di cui alle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, 1° giugno 1939, n. 1089, e 30 dicembre 1923, n. 3267 e al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431. Il provvedimento ministeriale di concerto così adottato per quanto riguarda la localizzazione e la scelta del tracciato, ha efficacia sostitutiva, delle prescrizioni e dei vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi.

Se l'intesa con le regioni non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni stesse

del programma di intervento, si provvede, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro per i beni culturali e ambientali.