COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

36.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 AGOSTO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BOTTA**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Discussione e rinvio):

Lodigiani ed altri: Nuove norme per l'edificabilità dei suoli e modifiche alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (747);

Ferrarini ed altri: Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità (1731);

Botta ed altri: Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità (1923);

Battistuzzi ed altri: Modifiche alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità (2272);

Pacetti ed altri: Norme transitorie per la determinazione dell'indennità di esproprio e per la concessione di mutui agli enti locali per gli espropri effettuati nel periodo 1980-1987 (2372);

D'Angelo ed altri: Norme sulla durata dei vincoli urbanistici (2934) 3

Botta Giuseppe, *Presidente* 3, 5, 6, 9, 12, 14

Becchi Ada 8, 9

Bulleri Luigi 5, 6, 11

Ceruti Gianluigi 13

Cerutti Giuseppe 12

D'Addario Amedeo 6

D'Angelo Guido 9, 11

Ferrarini Giulio, *Relatore* 4, 6, 8, 9, 13, 14

Sapio Francesco 11

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,20.

FRANCESCO SAPIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Discussione delle proposte di legge Lodigiani ed altri: Nuove norme per l'edificabilità dei suoli e modifiche alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (747); Ferrarini ed altri: Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità (1731); Botta ed altri: Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità (1923); Battistuzzi ed altri: Modifiche alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità (2272); Pacetti ed altri: Norme transitorie per la determinazione dell'indennità di esproprio e per la concessione di mutui agli enti locali per gli espropri effettuati nel periodo 1980-1987 (2372); D'Angelo ed altri: Norme sulla durata dei vincoli urbanistici (2934).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Lodigiani, Ferrarini e Piermartini: « Nuove norme per l'edificabilità dei suoli e modifiche alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 »; Ferrarini, D'Addario, Piermartini e Cristoni: « Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità »; Botta, Manfredi, Piermartini, Ferrarini, Cerutti, Galli, Paganelli, Lusetti e Rebulla: « Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità »; Battistuzzi, Serrentino e Sterpa: « Modifiche alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità »; Pacetti, Angius, Solaroli, Strumendo, Bulleri, Barbieri e Serra: « Norme transitorie per la determinazione dell'indennità di esproprio e per la concessione di mutui agli enti locali per gli espropri effettuati nel periodo 1980-1987 »; D'Angelo, Botta, Manfredi, Angelini Piero, Russo Raffaele, Galli, Martuscelli, Quarta, Rocelli, Ciliberti, Grippo, Vairo e Cimmino: « Norme sulla durata dei vincoli urbanistici ».

Come i colleghi ricordano, al termine della seduta in sede referente del 9 marzo 1989, la Commissione deliberò di adottare come testo base della successiva discussione in sede legislativa il testo unificato che era stato predisposto dal relatore e che sarebbe stato quindi trasmesso alle Commissioni competenti per i pareri. La I Commissione affari costituzionali, in data 13 aprile 1989, ha espresso il seguente parere: « Nulla osta all'ulteriore *iter* del testo unificato dei progetti di legge trasmesso dalla Commissione di merito ». La V Comissione bilancio, il 19 aprile 1989, ha espresso parere favorevole sul testo unificato medesimo. La XI Commissione lavoro pubblico e privato, infine, ha deliberato, in data 31 luglio 1989, di dichiarare che nulla osta all'ulteriore *iter* del provvedimento oggi in discussione.

In teoria, si potrebbe procedere oggi stesso all'approvazione del testo unificato predisposto dal relatore, tenuto conto della mancanza, al momento, di una valida legislazione in materia di espropri.

L'onorevole Ferrarini ha facoltà di svolgere la relazione.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Non intendo ripetere la storia di questo provvedimento travagliato ed importantissimo, su cui svolsi, tempo fa, una relazione abbastanza dettagliata. Desidero soltanto fare presente l'opportunità di approvare entro la giornata di domani il testo unificato in discussione, che risulta incentrato su tre elementi: la determinazione del valore di esproprio; la retroattività, che si estende fino alle sentenze passate in giudicato; la questione, annosa, dei vincoli.

Si tratta di un testo fondamentale per la difesa del territorio contro la speculazione immobiliare (che ormai ha raggiunto livelli pericolosissimi, giacché i terreni vengono pagati ai prezzi di mercato) e per la dotazione ai comuni di uno strumento efficace di programmazione e di governo del territorio.

Voglio ribadire un concetto espresso poc'anzi dal presidente, ricordando come il tempo sia elemento fondamentale in questa occasione e su questa problematica. Voglio altresì rammentare agli onorevoli colleghi che il contenzioso sulla materia in oggetto è assai notevole e che dal momento in cui una sentenza passa in giudicato non è più possibile intervenire sul piano legislativo. Pertanto, se non ci affrettiamo ad approvare questo provvedimento, finiremo per penalizzare amministrazioni comunali, cooperative ed operatori economici, a tutto vantaggio della speculazione immobiliare.

Come gli onorevoli colleghi sanno, è necessario riprendere l'argomento dei vincoli, giacché alcuni di essi sono già scaduti ed altri stanno per scadere.

Qualcuno ha rappresentato ipotesi o possibilità di contrapposizione tra il testo in esame in questa sede ed il progetto di riforma generale del regime dei suoli e degli espropri in discussione al Senato.

Pur trattandosi di una riforma di carattere generale, che richiede necessariamente degli approfondimenti, sembra tuttavia che l'esame in corso presso l'altro ramo del Parlamento stia procedendo abbastanza bene, in concordanza di vedute circa i tempi di durata della discussione, che saranno comunque lunghi.

In realtà, il provvedimento che stiamo qui esaminando non è in contrapposizione a quello in discusssione al Senato, anzi ne costituisce un'anticipazione, particolarmente per quanto riguarda la determinazione del prezzo di esproprio.

Quando i colleghi del Senato affronteranno tale argomento e si troveranno di fronte ad un pregresso fatto di espropri pagati al prezzo di mercato, sarà loro difficile riuscire a determinare prezzi equi od accessibili per le casse delle amministrazioni locali. Ma se nel frattempo saremo intervenuti con l'approvazione di un provvedimento « tampone » come questo, che *grosso modo* riduce il prezzo ad un terzo di quello di mercato, il lavoro dei colleghi senatori risulterà facilitato.

Del resto, tutte le volte che affrontiamo argomenti importanti (come, durante la scorsa settimana, quello degli interventi urgenti per Roma, capitale della Repubblica), ci troviamo in presenza di nodi da sciogliere per quanto riguarda gli espropri. Ricordo che, durante l'esame del disegno di legge recante interventi urgenti per Roma, capitale della Repubblica, fu ipotizzato un meccanismo simile a quello previsto al comma 1 dell'articolo 5 del testo unificato oggi in discussione, ma senza la riduzione del 40 per cento. Rischiammo, allora, di dare vita a provvedimenti spezzettati su singole questioni, tali da suscitare dubbi circa la loro legittimità. Non si capisce, infatti, perché una legge di esproprio debba funzionare per Roma e non anche per Torino, o per Napoli, o per Palermo!

Da qualcuno è stato detto che abbiamo avuto poco tempo per discutere di questo provvedimento. Voglio ricordare che esso, in realtà, è all'ordine del giorno della nostra Commissione da anni e che, nell'elaborare la mia proposta di legge, non ho fatto altro che prendere in considerazione un testo del Senato su cui si era determinata di fatto la convergenza – sia pure con leggere differenziazioni – di tutte le forze politiche.

Dunque, l'argomento è stato approfondito e sviscerato; è tornato alla ribalta in più occasioni, quando le varie sentenze

della Corte costituzionale e della Corte suprema di cassazione lo hanno reso di crescente attualità. Oggi, avendo ricevuto i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva (ed in particolare della I e V), saremmo in grado di approvare questo provvedimento. Per parte mia, dichiaro di essere disponibile alla valutazione, tra le giornate di oggi e di domani, di eventuali emendamenti. Ribadisco, comunque, che le questioni temporali rivestono la massima importanza in questa come in altre circostanze: a mio avviso è certamente preferibile un provvedimento immediato, anche se non perfetto, rispetto ad un provvedimento perfetto, ma indefinito nel tempo.

Dichiaro in ogni caso, la disponibilità ad accettare modifiche, qualora vi fosse l'impegno di concludere in ogni caso i lavori entro la giornata di domani.

Debbo sottolineare che ogni ulteriore ritardo, che si determina nell'approvazione del provvedimento, comporta una grave responsabilità da parte della Commissione.

Fino a qualche tempo fa abbiamo sostenuto che le responsabilità del ritardo dovevano essere attribuite ai Governi precedenti a quello attuale, poiché in materia non era mai stato presentato alcun disegno di legge, tanto è vero che sia alla Camera dei deputati, sia al Senato la discussione verte su proposte di iniziativa parlamentare.

È evidente che, se fino a ieri attribuire ogni responsabilità al Governo poteva costituire una sorta di sfogo, ora non è più possibile sostenere questa tesi, poiché oggi la Commissione ha la possibilità di approvare il provvedimento.

Ho perseguito ostinatamente, quasi con puntiglio, l'obiettivo di arrivare a questo punto dell'*iter*, trattandosi di una questione fondamentale e pregiudiziale ai fini della soluzione degli altri aspetti attinenti la politica edilizia, della casa, della difesa e tutela del territorio.

Il Parlamento (in particolar modo la Camera dei deputati, attraverso la nostra Commissione), non può sottrarsi alla responsabilità di esaminare il provvedimento in sede legislativa. Non vorrei che, analogamente a quanto è successo per il piano triennale di salvaguardia ambientale (che era stato tenuto fermo per due anni, ma poi è stato approvato in pochissime battute), si instaurasse la prassi di approvare i provvedimenti sull'onda emotiva di qualche evento straordinario.

Qualora invece approvassimo il provvedimento in questo momento, daremmo un segnale positivo in armonia con tutti gli altri provvedimenti ed iniziative che la Commissione ha portato avanti, qualificandosi dal punto di vista delle proposte; daremmo altresì un segnale positivo ai fini della salvaguardia e della tutela ambientale, nonché di una corretta programmazione nel governo del territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua appassionata e convinta relazione, nel corso della quale ha giustamente posto in evidenza l'esigenza di avere una legislazione nel settore, per tutte le situazioni che sono state sottolineate.

Debbo ricordare che, presumibilmente alle 12,45, dovremo interrompere i nostri lavori, per partecipare alle votazioni che si svolgeranno in Assemblea.

Colgo l'occasione per salutare l'onorevole Ermelli Cupelli, che è tornato a far parte della nostra Commissione dopo la sua esperienza di sottosegretario.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

LUIGI BULLERI. Signor presidente, onorevoli colleghi, quando è stata concordata la concessione della sede legislativa, il gruppo comunista non pensava certamente di approvare il provvedimento testé illustrato dall'onorevole Ferrarini. Si trattava infatti di approvare un provvedimento-stralcio relativo all'indennità di esproprio, per evitare che proseguisse l'accumulo delle sentenze a carico dei comuni e l'assoggettamento di questi ultimi al pagamento di indennità di esproprio di notevole portata. L'accordo per la sede legislativa intervenne circa sei mesi fa.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. La sede legislativa è stata concessa il 5 maggio 1989 !

LUIGI BULLERI. Mi sembra di aver letto che la sede legislativa fosse stata concessa nel mese di marzo. In ogni caso, non accolgo gli ammonimenti del collega Ferrarini.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Si tratta non di ammonimenti, bensì di un appello appassionato !

LUIGI BULLERI. Il tempo perduto deve, a mio avviso, essere attribuito alle responsabilità della maggioranza e del Governo.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Io mi sottraggo a questa critica, perché ho fatto il possibile e l'impossibile per sollecitare l'accettazione della sede legislativa da parte dei singoli membri di questa Commissione !

LUIGI BULLERI. Successivamente, l'*iter* del provvedimento si è fermato, poiché è intervenuta la crisi di governo.

Il gruppo comunista era favorevole ad approvare il provvedimento nel quadro del lavoro che si sta portando avanti al Senato, per la definizione e l'approvazione di una normativa generale sul regime dei suoli, di cui in altri termini quella al nostro esame dovrebbe costituire un'anticipazione. È evidente che, in tale situazione, le norme da anticipare dovrebbero eventualmente ispirarsi alle posizioni generali raggiunte nel provvedimento di riforma del regime dei suoli.

Oggi ci troviamo di fronte ad una situazione nuova, perché non conosciamo né l'orientamento in materia del nuovo Governo, né la fase dell'*iter* del provvedimento generale al Senato. Mi sembra quindi ragionevole utilizzare la giornata odierna e quella di domani per effettuare una verifica attenta della situazione, per poi riprendere l'esame del provvedimento a settembre, parallelamente alla ripresa dei nostri lavori. In ogni caso, la verifica a cui accennavo è una condizione pregiudiziale per il proseguimento del lavoro della Commissione in sede legislativa.

Chiedo al presidente se sia possibile fornire alla Commissione i dati relativi all'attuazione della legge approvata nel 1988, in ordine alle indennità pregresse, per accertare se i finanziamenti siano stati utilizzati interamente o se vi siano ulteriori disponibilità. A tale proposito, mi sembra che vi sia una disponibilità anche nella legge finanziaria per l'anno 1989; pertanto, sarà possibile attingere a questa fonte anche in futuro.

PRESIDENTE. Mi attiverò in questo senso.

AMEDEO D'ADDARIO. Condivido gli elementi di preoccupazione, oltre che di riflessione, indicati dal relatore, con particolare riferimento alla circostanza che stiamo sottovalutando il fatto che il provvedimento al nostro esame introduce una rendita troppo elevata, quale quella che si è determinata in questi anni di *vacatio legis* in materia di regime dei suoli. Probabilmente il Governo, il Parlamento ed i gruppi politici non tengono nella giusta considerazione la « voragine » aperta nella finanza pubblica da indennizzi ristorati a valori di mercato sempre più alti, anche grazie all'esenzione fiscale sui meccanismi espropriativi messi in atto. In Italia conviene oggi assoggettare beni ad esproprio, in quanto il ristoro è di gran lunga superiore al valore di mercato.

Credo abbia perfettamente ragione il relatore allorché richiama l'attenzione del Parlamento su questo elemento, perché ritengo sia il Parlamento, prima ancora che il Governo, a doversi occupare di una materia di tale entità e complessità. Alla luce di ciò non può essere passato sotto silenzio l'aspetto della manovra finanziaria, che abbiamo iniziato a discutere anche in questa sede, rappresentato dal rientro dell'indebitamento pubblico; si tratta di uno degli elementi più gravi di cui ci dobbiamo occupare.

Ritengo che la cultura giuridica ed urbanistica italiana non sia oggi ancora in

grado di definire quale sia l'assetto da dare istituzionalmente e sostanzialmente ai problemi del regime dei suoli. La Commissione Sandulli si è occupata otto anni fa della questione ed ha abolito i criteri di indennizzo alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980. Stiamo ormai percorrendo una strada che sembra obbligata, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, e corretta sotto il profilo formale; ma erano sette contro sei i commissari che hanno stabilito che nel nostro paese non vi è separazione tra il diritto di proprietà e lo *ius aedificandi*. Si tratta di un problema singolare e politicamente rilevante. Ci si sta avviando verso un modello perequativo mutuato dal sistema francese, per quanto riguarda il ristoro; la riforma in discussione al Senato si muove in questo senso.

Esiste, inoltre, un problema di importanza fondamentale rappresentato dall'efficienza pubblica e dalla manovra della leva fiscale: è questo il motivo per cui ritengo necessario procedere, prima della pausa estiva, all'approvazione di un provvedimento di questo tipo, anche se ovviamente esso è perfettibile.

Vorrei sottoporre alla Commissione una serie di elementi di riflessione circa la validità temporale dei vincoli urbanistici e del piano particolareggiato per l'edilizia economica e popolare, il quale aveva una validità di 15 anni – ora 18 – e sopravvive al vincolo contenuto nel piano regolatore generale. Alcune amministrazioni regionali pongono limiti, anche temporali, di validità: si tratta di un aspetto da approfondire in coda all'articolo 1 (raddoppio della validità temporale del vincolo). Esiste inoltre il problema di specificare i vincoli che riguardano e che comportano inedificabilità, al fine di evitare futuri contenziosi.

Quanto alla disciplina urbanistica ed alla decorrenza dei vincoli, occorre procedere alla definizione di centro edificato, che potremmo introdurre in questo provvedimento. Esiste il problema del collegamento dell'articolo 17 della legge n. 765 del 1967, con l'articolo 18 della legge n. 865 del 1971, che riguarda la perimetrazione e delimitazione senza soluzione di continuità. È necessario considerare che ogni realtà urbana di questo paese è costituita da più centri e non solo dall'abitato principale.

Un altro aspetto fondamentale, in ordine alla vigenza o meno di strumenti urbanistici, è rappresentato dal fatto che il provvedimento al nostro esame supera l'articolo 4 della legge n. 10 del 1977, laddove preordina un'edificabilità sui lotti interni agli abitati, affidando loro il valore di un metro cubo su un metro quadrato, contro l'inedificabilità prevista dall'articolo 4, che ha generato un notevole contenzioso a livello amministrativo e giurisdizionale. Si tratta di definire alcuni criteri; questo unico elemento potrebbe indurre ad evitare la strumentazione di piano. Se tutte le aree vincolate urbanisticamente diventassero istantaneamente edificabili, daremmo alle pubbliche amministrazioni un incentivo all'inerzia.

Altre questioni da vagliare e da approfondire riguardano le opere di urbanizzazione e l'impegno dei privati ad eseguirle, nonché la responsabilità dei pubblici amministratori in questo senso: infatti, se il territorio è un bene collettivo e se le città vanno salvaguardate nell'interesse pubblico, credo che un meccanismo di responsabilità nell'ordinamento italiano debba essere previsto.

Alla luce delle carenze esistenti negli strumenti urbanistici generali, se la normativa al nostro esame si applica anche nel caso in cui i comuni non abbiano piano regolatore o abbiano strumenti urbanistici generali decaduti, si possono creare disparità tra le diverse situazioni.

Altro problema è rappresentato dal territorio extraurbano, che ha un indice di edificabilità pari allo 0,03; alcuni accorgimenti dovrebbero essere introdotti per i territori agricoli, prevedendo limiti di edificabilità massimi legati all'azienda, nonché per quelli non agricoli, al fine di evitare il fenomeno delle lottizzazioni abusive.

Per quanto riguarda gli impianti di interesse pubblico, è necessaria un'esplicitazione legislativa di tale concetto e delle relative tipologie.

Occorre riconsiderare, inoltre, i vincoli di inedificabilità che non rivestono carattere espropriativo e rientrano nell'articolo 4.

Infine, esiste un altro importantissimo elemento, costituito dal problema degli indennizzi. A me sembra insufficiente far leva – il problema è ancora aperto – solo sul meccanismo previsto nel provvedimento a favore di Napoli. Potrebbe invece essere introdotto un indice volumetrico fondiario di un metro cubo su un metro quadrato. Poi, esiste il problema della valutazione per atto dell'acquisizione o del valore denunciato agli effetti dell'imponibile; combinando questi fattori si può introdurre un criterio che potrebbe essere prescelto nelle singole situazioni o fattispecie per l'indennità più conveniente per l'ente pubblico.

Alla luce di tutti questi elementi, ritengo urgentissima l'approvazione del provvedimento e mi associo alle preoccupazioni espresse dal relatore, che credo siano unanimemente condivise.

Tali preoccupazioni debbono riguardare anche il Governo; in proposito uno sforzo tra oggi e domani può essere compiuto, in quanto, sebbene non vi sia una sufficiente maturazione culturale, disponiamo di elementi per arginare un fenomeno che sta diventando ogni giorno più grave.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. A mio avviso, sussistono le condizioni per chiudere la questione dei vincoli; tuttavia, in subordine, qualora si rilevassero problemi al riguardo, chiederei lo stralcio della sola norma riguardante l'indennità di esproprio, poiché mi sembra criminale continuare a pagare un prezzo pieno, quando esiste l'opportunità di fissarne uno inferiore.

In via secondaria, chiedo dunque che prima delle ferie estive la Commissione approvi al riguardo una norma che operi retroattivamente, facendo salve solo le sentenze passate in giudicato.

ADA BECCHI. Ho molto apprezzato gli argomenti utilizzati dall'onorevole Ferrarini nella sua relazione, nonché la passione con cui ha sostenuto tesi che, naturalmente negli aspetti generali, sono del tutto condivisibili.

D'altra parte, occorre considerare anche le osservazioni formulate dall'onorevole Bulleri. In particolare, un'obiezione mi sembra gettare un'ombra generale sulla proposta di legge, così com'è congegnata: mi riferisco alla sua praticabilità, proprio con riferimento all'articolo 5 e alla determinazione dell'indennità di esproprio.

L'esperienza ormai quarantacinquennale di questa Repubblica ci insegna come il « filo rosso », cui la Corte costituzionale si attiene sempre, sia tale che senza una modifica dei princìpi riguardanti il regime dei suoli sarà difficile avere una legislazione sugli espropri, la quale non segua l'*iter* – piuttosto sfortunato – proprio dei progetti di legge presentati su iniziativa del Governo e del Parlamento e successivamente approvati.

In fondo, ragioniamo di prezzi di mercato e non, con riferimento ad una situazione che risulta atipica, se confrontata con quella degli altri paesi europei. Infatti, almeno quelli di tradizione anglosassone hanno un'esperienza in questo ambito certamente esemplare: si basano su un concetto della proprietà non assimilabile al nostro. Si profila dunque un problema di cultura giuridica che risale all'epoca dei romani. Nel nostro paese abbiamo prezzi di mercato speculativi, mentre altrove, sebbene gli espropri vengano realizzati senza predeterminare la relativa indennità, non si verifica per questo alcuna speculazione.

Studiando nel modo più approfondito possibile quanto è accaduto in Italia finora e confrontando la nostra esperienza con quella di altri paesi, sono giunta a ritenere che la strada più giusta, nella sua impostazione generale, sia quella avviata e seguita al Senato. L'altro ramo del Parlamento sembra ormai orientato a procedere con decisione lungo questa via, per cui, nel caso in cui ai primi di settembre dovesse arrivare al suo esame questo disegno di legge approvato dalla

Camera, sia pure composto di un unico articolo, sarebbe forse contraddittorio per il Senato sospendere la propria attività per prendere in considerazione questa estemporanea ipotesi di stralcio.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Questo aspetto è stato già concordato in una riunione svoltasi tra i componenti le Commissioni ambiente della Camera e del Senato.

ADA BECCHI. Quanto tempo fa ?

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Qualche mese fa.

ADA BECCHI. Nessuno si nasconde il problema dell'urgenza di un simile provvedimento; tuttavia, non credo sia nostro intendimento approvare un testo destinato ad essere considerato tra qualche mese inammissibile dalla Corte costituzionale, continuando in tal modo una rincorsa tra Parlamento e Corte, che – questa sì – pone i comuni nelle condizioni esposte.

Del resto, mi sembra che la Corte costituzionale non abbia dato assicurazioni in ordine a questa normativa ...

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Esiste tuttavia un precedente.

ADA BECCHI. Napoli costituisce un precedente, ma non la percentuale del 40 per cento.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Ambienti vicini alla Corte costituzionale, in via informale, ci hanno detto che il 30 per cento ...

ADA BECCHI. È giunta anche a me questa notizia, secondo cui tale percentuale sarebbe accettata dalla Corte costituzionale.

Esprimo le mie perplessità sull'opportunità di approvare a tappe forzate un provvedimento, che il Senato, impegnato sul regime dei suoli, deciderà comunque di esaminare nel momento in cui giungerà a considerare il problema dell'indennità di esproprio.

Entrando nel merito, ritengo che la formulazione degli articoli 1 e 2, tenuto anche conto delle indicazioni fornite dall'onorevole D'Addario, sia condivisibile. Non altrettanto posso dire in merito ad alcuni aspetti dell'articolo 3 (in particolare i punti *a)* e *c))*, condividendo in questo caso in gran parte le obiezioni espresse dallo stesso onorevole D'Addario. In ordine all'articolo 5, aggiungo a quanto ho precedentemente detto un ulteriore quesito: esistono le disponibilità che consentono ai comuni di sopperire alle esigenze finanziarie connesse al pagamento dell'indennità di esproprio ? Da una verifica molto sommaria da me svolta ieri, esse sembrerebbero mancare, per cui tanta fretta risulterebbe inutile.

PRESIDENTE. I problemi comunque si riproporranno poi in misura doppia o tripla !

ADA BECCHI. Il provvedimento avrebbe senso se fosse possibile autorizzare i comuni – e non è detto che non si possa fare – a pagare dalla fine di settembre indennità di esproprio che fossero costituzionalmente corrette, inferiori ai prezzi di mercato speculativi attualmente sopportati. In realtà, gli enti locali saranno in grado di far ciò se disporranno del denaro necessario.

Vi sfido a sostenere che entro dicembre non può essere approvata la legge sul regime dei suoli; se affermerete questo, vorrà dire che non esiste una volontà in tal senso.

PRESIDENTE. Mi pare di cogliere nelle sue parole una richiesta di rinvio...

ADA BECCHI. Gentilmente.

PRESIDENTE. A settembre avrà inizio la sessione di bilancio, per cui, come lei mi insegna, la normale attività del Senato e della Camera verrà sospesa.

GUIDO D'ANGELO. Mi rendo conto della difficoltà di risolvere il problema

riguardante l'esame del provvedimento in questa o in altra seduta, anche se il riunvio odierno significherebbe ritardare non poco l'*iter* relativo.

Certamente, in questa materia registriamo un ritardo notevolissimo – sottolineato poc'anzi dall'onorevole Bulleri – destinato a produrre conseguenze sempre più gravi. Tutti dobbiamo essere consapevoli di questo aspetto; mi riferisco non solo e non tanto alla questione dell'indennità di esproprio (forse perché sono più sensibile rispetto ai problemi della tutela del territorio), quanto agli aspetti finanziari, che pure sono molto importanti. Non dobbiamo dimenticare che da ora a settembre, probabilmente, la mancata approvazione del provvedimento al nostro esame comporterà il rilascio di altre concessioni edilizie che faranno « saltare » i piani urbanistici, che prevedono il vincolo di determinate aree all'inedificabilità assoluta o alla realizzazione di infrastrutture di interesse collettivo.

Nel rispetto dei princìpi affermati dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato, i sindaci di comuni che dispongono di piani urbanistici da più di cinque anni hanno l'obbligo giuridico – non la facoltà – di rilasciare concessioni edilizie relative alle aree destinate a scuole, campi sportivi ed altro. Tale situazione si protrae ormai da molti anni, ma ogni mese di ritardo comporta ulteriori danni al territorio. Per questo è necessario approvare al più presto il testo in esame, al di là di tutti i perfezionamenti indicati: nessuno pensa di avere risolto il problema.

Nel 1963, « ministro » Becchi, ho avuto occasione di scrivere un libro di 320 pagine su questo tema e in quella circostanza sono arrivato alle medesime conclusioni contenute nella sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale. Le stesse conclusioni furono fatte proprie della « legge Bucalossi » che, a mio avviso, aveva risolto il problema perché, sia pure con incertezza, aveva accettato il principio della separazione tra diritto di proprietà del suolo e facoltà di edificare. In altre parole tale legge aveva dato validità a tempo indeterminato ai vincoli urbanistici.

Desidero che risulti a verbale che il « ministro » Becchi fa affermazioni su dati di fatto infondati e poi non ascolta le repliche, anzi si allontana dall'aula e quindi, presumibilmente, continuerà ad addebitarmi affermazioni diverse da quelle che ho fatto.

La legge n. 10 del 1977 aveva sancito proprio questa separazione, però purtroppo la Corte costituzionale ha affermato un principio a mio parere infondato: mi riferisco alla sopravvivenza della legge n. 1187 del 1968 che prevede la durata quinquennale dei vincoli. Di ciò non possiamo far altro che prendere atto; possiamo però intervenire con un nuovo provvedimento legislativo.

Per quanto riguarda le indennità di esproprio, i ritardi ancora una volta producono danni, considerato che anche nei mesi di agosto e settembre saranno pubblicate sentenze che passeranno in giudicato. Vi sarà di conseguenza un ulteriore aggravio per la finanza pubblica. È vero che abbiamo già aspettato a lungo, ma è anche vero che ogni ulteriore ritardo produce nuovi inconvenienti.

Personalmente ho qualche dubbio in merito alla proposta del collega Ferrarini di ridurre l'importo dell'indennità di esproprio del 40 per cento (ammesso che tale proposta riesca a passare sotto le forche caudine della Corte costituzionale), perché non mi sembra giusto colpire alcuni cittadini incolpevoli in misura non equa, contraddicendo il senso dell'articolo 53 della Costituzione secondo il quale « tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva ». Non si comprende perché alcuni cittadini debbano contribuire in maniera eccessiva !

Non dimentichiamo che l'imponibile del bene espropriato rappresenta, in media, il 50 per cento del suo valore venale. La proposta di un'ulteriore riduzione del 40 per cento si discosta dalla linea assunta dalla Corte costituzionale.

LUIGI BULLERI. Bisognerebbe discutere su come si è determinato l'imponibile.

GUIDO D'ANGELO. Questo valore patrimoniale si viene a determinare a spese di un cittadino che non ha violato alcuna legge.

In merito alla possibilità che il Senato non condivida i nostri orientamenti, essa esiste per qualunque nostra determinazione. Credo che dobbiamo continuare a percorrere la strada che abbiamo intrapreso perché non mi sembra condivisibile la linea del Senato, caratterizzata da una estrema complessità del sistema e quindi da difficoltà di applicazione. Inoltre, i princìpi su cui si basa si allontanano da quelli fondamentali affermati dalla Corte costituzionale, la quale sostiene che l'indennità di esproprio può essere ridotta rispetto al valore del bene, ma non può divenire irrisoria. In altre parole non può essere totalmente dissociata dal valore reale del bene. Se applichiamo un principio non basato su questo punto di riferimento, rischiamo di incorrere in una sentenza di annullamento della Corte costituzionale.

FRANCESCO SAPIO. Ho ascoltato le argomentazioni dei colleghi a favore e contro l'ipotesi di procedere all'approvazione di una norma stralcio. In proposito vorrei aggiungere alcune riflessioni.

Non vi è la certezza che un testo come quello proposto dal collega Ferrarini sarà recepito dal Senato; perciò mi appare motivata la richiesta del collega Bulleri di verificare la compatibilità delle nostre posizioni con quelle che si vanno affermando nell'altro ramo del Parlamento. Inoltre, non possiamo non tener conto della già dichiarata indisponibilità di alcune parti politiche ad accettare tale testo in ordine sia al regime dei suoli, sia all'indennità di espropriazione per pubblica utilità.

Il collega D'Angelo ci ha ricordato quali sono state le peregrinazioni di una normativa che ci ha portati all'attuale impraticabilità della legislazione vigente. Da tempo il gruppo politico cui appartengo ha posto al centro della propria attenzione la vicenda seguita alla sentenza n. 55 del 29 maggio 1968, con cui la Corte costituzionale dichiarò illegittime alcune norme contenute nella legge n. 1150 del 1942, che non prevedeva un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti, immediatamente ed a tempo indeterminato, nei confronti di diritti reali quando tali limitazioni avessero contenuto espropriativo.

A seguito della suddetta sentenza, l'illimitatezza temporale dei vincoli fu in qualche modo corretta dall'articolo 2 della legge n. 1187 del 1968, in cui era previsto che i vincoli preordinati all'espropriazione perdessero efficacia qualora, entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale, non si fosse proceduto all'approvazione dei relativi piani particolareggiati, che erano di fatto collegati anche con i piani di lottizzazione convenzionata.

Abbiamo lamentato come, in definitiva, rispetto alla posizione assunta dalla Corte costituzionale, la proroga del limite di cinque anni successivamente stabilita, con leggi, fino al 1977 (anno di entrata in vigore della legge n. 10), sia stata soltanto un palliativo che non ha giovato a nulla. D'altra parte, la stessa legge n. 10 del 1977, che forse – attraverso l'istituto della concessione onerosa, operata per la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà – aveva contribuito alla risoluzione del problema dei vincoli urbanistici, fu successivamente posta in discussione dalla sentenza n. 5 del 1980, con cui la Corte costituzionale, nell'affrontare specificamente l'esame dei criteri per l'indennità di espropriazione, negò che quella legge prevedesse la separazione netta tra diritto di edificare e diritto di proprietà, cosicché, quando la sentenza n. 92 del 1982 stabilì doversi riconoscere carattere permanente alle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 1187 del 1968, la materia risultò ulteriormente complicata, anche in considerazione del fatto che, conseguentemente, tutte le aree interessate da vincoli a con-

tenuto espropriativo, trascorsi cinque anni dall'approvazione dei piani regolatori generali dovevano essere ritenute prive di previsioni urbanistiche. Pertanto, tenuto conto di tutto ciò che sta accadendo in ordine alla destinazione d'uso di tali aree, mi sembra siano ampiamente motivate le preoccupazioni espresse dall'onorevole D'Angelo, che nella proposta di legge n. 2934 (di cui è primo firmatario), ha indicato utilmente alcune ipotesi di risoluzione del problema, non aggirandolo bensì dando ad esso risposte specifiche.

Siamo dunque del parere che si debba intervenire sulla materia, soprattutto per superare l'attuale condizione in cui le aree vincolate sembrano restare in un limbo d'incertezza e di ambiguità ed in cui gli enti locali sembrano incapaci di effettuare le espropriazioni, ed i proprietari impossibilitati ad usare le aree da espropriare.

Tale essendo la problematica che ci sta di fronte, il nostro gruppo politico ha espresso ripetutamente la propria disponibilità per affrontare tanto la questione relativa al regime dei suoli, quanto quella relativa alla definizione delle indennità di espropriazione per pubblica utilità, nonché la propria intenzione di operare per una modificazione delle norme proposte nel testo unificato illustrato dall'onorevole Ferrarini.

L'onorevole D'Angelo, nel sostenere che l'ultimo capoverso del comma 1 dell'articolo 5 del testo in discussione finirà per causare sicuramente una pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, ha posto un problema reale, su cui intendiamo misurarci. D'altra parte, c'è chi vorrebbe adottare immediatamente una norma che disciplini le modalità di versamento delle indennità di espropriazione – per evitare che ulteriori sentenze passate in giudicato finiscano per aggravare la finanza pubblica – con il riconoscimento di oneri di esproprio, nel modo meno brutale e speculativo.

In conclusione, riteniamo che si possa e si debba accogliere la nostra proposta di procedere ad una verifica delle possibilità, d'intesa con i colleghi del Senato, pur proseguendo la discussione del provvedimento ed accertandoci che la norma stralcio indicata dal relatore possa essere approvata entro in tempo ragionevole – per esempio, entro il prossimo mese di settembre – nel quadro degli indirizzi già contenuti nel provvedimento organico attualmente in esame al Senato.

GIUSEPPE CERUTTI. Chiedo scusa agli onorevoli colleghi per la mia assenza durante la fase iniziale di questa discussione. La concomitanza dell'esame del provvedimento a favore della Valtellina ha impegnato molti di noi in un locale adiacente a quest'aula.

PRESIDENTE. La ringraziamo per il proficuo lavoro svolto in quella sede.

GIUSEPPE CERUTTI. Desidero soffermarmi su alcune problematiche sollevate dal collega Sapio.

Certamente è necessario ed urgente dotare il nostro paese di una legislazione in materia di espropri. Sono note, infatti, le difficoltà di carattere economico che affliggono un po' tutti i comuni, le province e le regioni italiani. Questi, in seguito ad una serie di sentenze già passate in giudicato, sono costretti a pagare, pur non disponendo di fondi di bilancio adeguati.

Pertanto, è necessario da un lato dare uno strumento di riferimento e di certezza al nostro paese, dall'altro fornire gli enti locali di mezzi che permettano di affrontare una situazione come quella attuale, che rischia di rendere vana qualsiasi programmazione economica nei loro rispettivi bilanci.

Anch'io vorrei soffermarmi brevemente sul testo del disegno di legge, illustrato dal relatore Ferrarini. Non possiamo ignorare taluni aspetti, sui quali manteniamo alcune riserve di merito, a cominciare proprio dall'articolo 5. Non vorremmo rischiare nuovamente l'incostituzionalità di un provvedimento, perché certamente tale norma darebbe luogo a un contenzioso immediato. Il prevedere

un 40 per cento di abbattimento, rispetto al criterio stabilito dalla normativa di riferimento, comporterebbe da parte degli espropriati l'apertura di un nuovo contenzioso e quindi porrebbe nuovamente i comuni e gli enti locali in una situazione non solo di grave difficoltà e incertezza, ma anche di ulteriore esborso finanziario per tutti gli aspetti legali.

Ritengo che a questo punto il presidente debba farsi carico di convocare una riunione congiunta e immediata con l'omologa Commissione del Senato. Non è pensabile che i due rami del Parlamento legiferino per conto proprio, con prospettive, indicazioni e obiettivi diversi! Riscontriamo infatti l'urgente necessità di arrivare ad una soluzione congiunta, possibilmente compatibile con la normativa urbanistica vigente.

Non entro nello specifico del provvedimento, anche perché alcune osservazioni sono state già formulate nell'intervento precedente. Concordo sull'opportunità di presentare alcuni emendamenti, perché la certezza del diritto deve, a mio avviso, prevalere rispetto all'indecisione e all'inadeguatezza di alcune norme. Mi riferisco alla durata decennale del vincolo urbanistico: tale periodo può essere nuovamente attivato attraverso lo strumento attuativo, per cui si può verificare la circostanza che il vincolo stesso duri venti anni. A mio avviso deve essere stabilito un termine obbligatorio. Infatti, può avvenire che il vincolo non interessi più dal punto di vista pubblico, oppure che ci si trovi di fronte ad un amministratore non corretto, che in tal caso sarebbe responsabile della privazione di un bene rispetto agli enti locali, o della mancata realizzazione di un servizio pubblico essenziale per la collettività. Nella prima ipotesi, non si può pensare che un vincolo riguardante ad esempio un terreno esterno al centro edificato, secondo i parametri previsti dalla legge n. 865, possa esservi nuovamente inserito, dimenticando che lo strumento urbanistico in genere stabilisce vincoli in aree centrali e urbanizzate, e che non sempre è possibile tener conto delle indicazioni contenute nello strumento stesso. Faccio osservare che l'indice minimo di 0,03 metri cubi per metro quadrato comporta l'impossibilità pratica di costruire.

Alcuni aspetti del problema debbono essere riesaminati e perfezionati. Invito pertanto nuovamente il presidente ad avviare le opportune intese con il Senato, proprio al fine di perfezionare alcuni aspetti giuridici del provvedimento al nostro esame, che è essenziale, ma non deve lasciare spazio a ricorsi o ulteriori provvedimenti di carattere legislativo o, comunque, a dubbi interpretativi.

GIANLUIGI CERUTI. Anch'io ritengo che in materia si debba pervenire al più presto all'approvazione del provvedimento, anche in considerazione della lunga attesa del paese e della necessità di dare certezza a molte situazioni giuridiche. Condivido però la proposta testé formulata di provocare una riunione congiunta delle omologhe Commissioni della Camera e del Senato.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Tale riunione si è già tenuta: ogni volta si ricomincia daccapo e i provvedimenti in tal modo non vengono mai approvati. In ogni caso, facciamo pure un'altra riunione congiunta!

GIANLUIGI CERUTI. Se la riunione congiunta si è già svolta, forse è superfluo tenerne un'altra. Condivido la preoccupazione dell'onorevole Ferrarini, perché si addivenga al più presto all'approvazione del provvedimento.

Vorrei in ogni caso preannunciare la presentazione di alcuni emendamenti. Innanzitutto, il termine di cui al comma 1 dell'articolo 2 mi sembra del tutto inadeguato: occorre portarlo, a mio avviso, quanto meno a due anni.

Non sono poi d'accordo con il permissivismo lassistico consentito dalla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 3: sarebbe opportuno limitare questa possibilità agli interventi di manutenzione ordinaria. Non mi pare accettabile prevedere una manutenzione straordinaria e una ristrut-

turazione edilizia, che possano comportare una diversa distribuzione degli spazi interni.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

In considerazione del fatto che i membri di questa Commissione debbono partecipare alle votazioni in Assemblea, rinvio la replica del relatore e del rappresentante del Governo ad altra seduta, la cui data dovrà essere stabilita dall'ufficio di presidenza.

Il relatore mi ha informato che i lavori del comitato tecnico incaricato di esaminare i provvedimenti riguardanti la Valtellina sono andati talmente avanti, da consentirmi di porre il provvedimento all'ordine del giorno nella seduta di domani, nel tentativo di acquisire i prescritti pareri dalle competenti Commissioni.

GIULIO FERRARINI, *Relatore*. Subisco la richiesta avanzata dal gruppo comunista. ma non la condivido: in tal modo la Commissione si assume una pesante responsabilità. Continuerò a svolgere il mio ruolo, nel senso che cercherò di incalzare i colleghi, al fine di stringere i tempi. È da anni che facciamo sempre gli stessi ragionamenti e ogni volta si ricomincia daccapo: ripeto, è preferibile un provvedimento immediato, anche se non perfetto, rispetto ad un provvedimento perfetto che non diventa mai definitivo!

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,25.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali il 25 settembre 1989

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO