COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

131.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 OTTOBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BOTTA**

INDICE

PAG.

In morte di Natalia Ginzburg:

Botta Giuseppe, *Presidente* 3

Paganelli Ettore, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 3

Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri; Mancini ed altri; Boato: Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità *Approvati, un un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato)* (5036) 3

Botta Giuseppe, *Presidente* 3, 5, 7, 8

Bonfatti Paini Marisa (gruppo comunista-PDS) 7

Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) 7

D'Addario Amedeo (gruppo PSI) 8

D'Angelo Guido (gruppo DC), *Relatore* 4, 7

Paganelli Ettore, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 7

Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale) 4

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18.

FRANCESCO SAPIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

In morte di Natalia Ginzburg.

PRESIDENTE. Nella notte tra lunedì e martedì scorso, nella sua abitazione romana di piazza Campo Marzio, è morta, all'età di 75 anni, Natalia Ginzburg, membro di questa Commissione.

Tutti hanno ricordato la sua sensibilità di scrittrice, il suo appassionato impegno politico, la sua vita intensa e travagliata, il suo carattere intransigente ma generoso, la sua battagliera e coraggiosa indole e da più parti si è affermato che con lei se ne va un'altra parte del novecento letterario italiano.

In ogni suo libro Natalia Ginzburg scriveva di sé e della sua famiglia – ciò è evidente nell'opera per la quale ella ha ottenuto il premio Strega, *Lessico famigliare* – e, in particolare, della madre, una donna eccezionale che su di lei ebbe grande influenza.

Di Natalia Ginzburg era noto l'amore per i piccoli, per gli umiliati, e per chi non ha voce, sentimenti questi appresi appunto dalla madre e che ella ricordò per tutta la vita.

Le storie della gente modesta, incontrata nella vita di tutti i giorni che la madre raccontava hanno sempre affascinato la Ginzburg che, ad una prima impressione, poteva apparire una donna dura e distaccata, mentre era fondamentalmente triste ed aveva tutte le ragioni per esserlo a causa degli anni molto difficili passati al confino da perseguitata.

I membri di questa Commissione – ricordo che abbiamo anche provveduto a far pubblicare un necrologio per la scrittrice sui maggiori giornali italiani – la ricordano con molto affetto quando sedeva in quest'aula in silenzio, sempre attenta ai dibattiti che vi si svolgevano, forse distanti dal suo impegno letterario, sempre molto gentile con tutti i colleghi ed al suo ricordo tutti noi ci inchiniamo.

ETTORE PAGANELLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il Governo si è già associato alle parole con le quali l'onorevole Iotti ha espresso in Assemblea il cordoglio del Parlamento per la grave perdita rappresentata dalla morte di Natalia Ginzburg.

Poiché il presidente Botta ha ritenuto opportunamente di ricordare anche in questa sede la scomparsa dell'illustre collega, a nome del Governo mi associo alle sue parole.

Seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri; Mancini ed altri; Boato: Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità (Approvati, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato) (5036).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito discussione del disegno e delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Berlinguer ed altri; Cutrera ed altri; Malagodi ed altri; Mancini ed altri; Boato: « Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità », già approvati, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato nella seduta del 31 luglio 1990.

Ricordo che nella seduta del 2 ottobre corrente è stata data lettura dei pareri espressi dalle competenti Commissioni sul nuovo articolato, assunto come testo base nella seduta antimeridiana del 19 giugno scorso, dopo lo svolgimento della relazione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa.

Prima di passare all'esame degli articoli, desidero ringraziare ancora una volta il relatore, onorevole D'Angelo, e i colleghi che si sono particolarmente impegnati sul provvedimento al nostro esame in seno al Comitato ristretto, durante i lavori in sede referente.

CARLO TASSI. Prima che si proceda nell'*iter* del provvedimento, desidero svolgere una breve premessa che ripeto spesso, specialmente quando si opera in sede legislativa: ritengo si debba cercare di redigere testi legislativi comprensibili ed accessibili a quel popolo che dovrebbe essere sovrano e che da troppo tempo è suddito, anche perché i provvedimenti che vengono elaborati non sono più leggibili né intellegibili.

Già scorrendo l'articolo 1 del testo unificato mi imbatto, signor presidente, al comma 2, nel richiamo ad un'altra legge. Il povero cittadino che, in base ad un principio fondamentale dell'ordinamento, deve conoscere tutte le norme vigenti è costretto, prendendo in esame questa disposizione, ad operare una ricerca in una raccolta delle leggi d'Italia o in qualche biblioteca.

Se intendiamo varare provvedimenti comprensibili – e quello sugli espropri interessa tutti, anche il cittadino che magari è proprietario di un fazzoletto di terra in un centro urbano, in quanto esso può essere oggetto di esproprio – il nostro primo dovere è quello di fare in modo che sia comprensibile ciò che la norma di legge dispone e prevede.

Nel comma 2 dell'articolo 1 si stabilisce che siano considerate aree modificabili le parti del territorio comunale comprese nel centro edificato come perimetrato – termine che non ricordo di aver letto sullo Zingarelli – ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Tale prescrizione, così come redatta, comporta la necessità di fare riferimento ad un altro testo normativo. Non possiamo andare avanti in questo modo. In altre parole, ritengo che se, la gente comune, di cui il Presidente della Repubblica dice di voler essere il rappresentante, si distacca dalle istituzioni, ciò accade perché viene respinta da queste ultime.

Una normativa di non facile lettura comporta la necessità di interpellare un avvocato e costringe i cittadini a fare ricorso a questa categoria professionale. Essendo avvocato io stesso, questa esigenza potrebbe anche trovarmi favorevole, ma non la condivido in qualità di legislatore. Il nostro dovere, infatti, è quello di varare leggi comprensibili e questo vuole essere un richiamo sia alla tecnica legislativa – e quindi al rispetto di quei caratteri di generalità ed astrattezza che devono connotare la norma – sia al rispetto della lingua italiana.

Continuando invece ad introdurre neologismi mettiamo in difficoltà non solo gli analfabeti di ritorno – che magari sono laureati – ma anche la gran parte del popolo italiano che non è in grado di capire quanto prescrivono le norme che variamo.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. La necessità di predisporre leggi chiare e comprensibili è per me quasi una fissazione. Pertanto, sono del tutto d'accordo con l'esigenza che l'onorevole Tassi ha richiamato e che, tra l'altro, è stata oggetto anche di miei contributi scritti. Però vorrei che l'onorevole Tassi si rendesse conto delle difficoltà che incontreremmo per soddisfare questa comune esigenza, rischiando, oltretutto, non solo di rinviare ad una scadenza molto lontana l'approvazione del testo in esame, nonostante la necessità di colmare il grave vuoto legislativo evidenziato da una sentenza della Corte costituzionale, ma anche di aumentare gli oneri a carico dei comuni e la dissipazione del territorio per l'avvenuta scadenza dei vincoli urbanistici. Ripeto,

onorevole Tassi, se ci impegnassimo per raggiungere il suo obiettivo, che personalmente condivido, rischieremmo i rinviare a non so quale data la conclusione del provvedimento in discussione (che è già stato approvato dal Senato), anche in considerazione della complessità dell'*iter* parlamentare imposto dal nostro sistema bicamerale.

Comunque, se lei avrà la pazienza di confrontare il nuovo testo delle proposte di legge, assunto come testo base, con quello che ci è pervenuto dal Senato, si renderà conto che uno sforzo nella direzione da lei indicata è già stato fatto, perché il rinvio all'articolo 18 rende la norma in questione meno difficile, dal momento che la legge n. 865 del 1971, che ha disciplinato il settore degli espropri, ha introdotto la definizione in questione proprio ai fini della determinazione degli espropri stessi. Pertanto, riprodurre al comma 2 dell'articolo 1 l'intero articolo 18 sarebbe, a mio parere, un inutile appesantimento. Credo sia ovvio, comunque, che con questo non intendo dire che ulteriori sforzi per rendere l'intera normativa più semplice e più facilmente interpretabile non possano essere compiuti.

Aggiungo che il criterio della semplicità deve ispirare altresì la presentazione degli emendamenti, per cui dico fin d'ora che esprimerò parere contrario a quelli che tendono a complicare la normativa in esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del nuovo testo delle proposte di legge, assunto come testo base, ripeto, nella seduta pomeridiana del 19 giugno scorso.

Do lettura del primo articolo:

CAPO I

ART. 1.

(Ambito di applicazione della legge).

1. La trasformazione urbanistica ed edilizia dei suoli è definita dagli strumenti urbanistici e dalle leggi statali e regionali.

2. Ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerate aree edificabili le parti del territorio comunale comprese nel centro edificato come perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nonché quelle esterne a tale perimetrazione, non destinate all'uso agricolo dai vigenti strumenti urbanistici.

3. Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono considerate altresì come aree non edificabili:

a) le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta, ricognitivo di un originario interesse pubblico ad esse immanente, dichiarato in forza di leggi statali o regionali o dai conseguenziali provvedimenti dell'autorità amministrativa;

b) i beni e le aree di cui all'articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, inedificabili in forza dei piani di cui all'articolo 1-*bis* della legge medesima.

4. Ai fini della presente legge la delimitazione di centri edificati e delle aree esterne ad essi di cui al comma 2 è effettuata dalla Commissione di cui al successivo articolo 4, comma 3.

5. La distinzione fra aree edificabili e non, di cui al presente articolo, vale esclusivamente ai fini della determinazione della indennità di esproprio ed è ininfluente sulla disciplina legislativa ed amministrativa degli interventi sul territorio.

Avverto che a tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti e che il relatore, in ottemperanza al parere espresso dalla Commissione affari costituzionali (di cui è stata data lettura nella seduta del 2 ottobre 1991), ha riformulato l'emendamento 1. 2 che, per motivi di economicità procedimentale, avevamo trasmesso, assieme all'emendamento 1. 1, alla I Commissione nella seduta del 26 settembre 1991:

All'articolo 1, comma 2, dopo la parola edificabili *aggiungere la seguente* tutte.

1. 3.

Il Relatore.

All'articolo 1, comma 2, dopo le parole 22 ottobre 1971 n. 865 *aggiungere le seguenti* quelle esterne a tale perimetrazione ricadenti nel centro abitato di cui all'articolo 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modifiche ed integrazioni; quelle, anche esterne al perimetro del centro abitato purché ricadenti nell'ambito di comprensori di piani urbanistici di iniziativa pubblica o privata, approvati entro il 30 settembre 1991 o destinate dagli strumenti urbanistici ad insediamenti non agricoli e ad attrezzature ed inserite in programmi pluriennali d'attuazione approvati entro il 30 settembre 1991.

1. 6.

Bonfatti Paini, Sapio, Boselli.

All'articolo 1, comma 2, sostituire le parole non destinate all'uso agricolo dai vigenti strumenti urbanistici *con le seguenti* ricadenti nel centro abitato di cui all'articolo 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche ed integrazioni.

1. 1.

Il Relatore.

All'articolo 1, comma 2 dopo le parole destinate all'uso agricolo *aggiungere le seguenti* o ad usi che escludono l'attività edilizia.

1. 4.

Ceruti.

All'articolo 1, sopprimere il comma 3.

1. 7.

Galli.

All'articolo 1, comma 3, dopo la lettera b) *aggiungere le seguenti:*

c) le aree non comprese tra quelle di cui alla lettera *b)* sottoposte a vincolo di inedificabilità a causa della instabilità dei terreni dovuta a caratteristiche di instabilità idrogeologica sismica o vulcanica;

d) le zone boscate di cui all'articolo 9 ultimo comma, della legge 1° marzo 1975, n. 47, ancorché percorse da incendi;

e) le aree identificate con provvedimento del Ministro dell'ambiente nell'ambito dei piani di cui all'articolo 6, comma 5, della legge 28 agosto 1989, n. 305, in quanto non compatibili con insediamenti abitativi e lavorativi, ovvero nell'atto conclusivo del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1989, n. 349.

1. 8.

Donati, Scalia.

All'articolo 1, sostituire il comma 4 con il seguente:

4. Ai fini della presente legge, la delimitazione dei centri edificati e dei centri abitati, di cui al comma 2, dovrà essere effettuata dai consigli comunali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Trascorso inutilmente tale termine è nominato un Commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 48, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

1. 2.

Il Relatore.

All'articolo 1, sostituire il comma 4 con il seguente:

4. Ai fini della presente legge, la delimitazione dei centri edificati e delle aree esterni ad essi, di cui al comma 2, dovrà essere effettuata dai consigli comunali entro sei mesi dalla approvazione della presente legge. La commissione di cui al successivo articolo 4 potrà intervenire in via sostitutiva ove il consiglio comunale non provvede nel termine perentorio sopra detto.

1. 5.

Cerutti.

All'articolo 1, comma 5, aggiungere in fine le parole né qualifica o individua situazione giuridiche soggettive, sostanziali o processuali, connesse al regime proprietario ed urbanistico.

1. 9.

Donati, Scalia.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Esprimo parere contrario sull'emendamento Bonfatti ed altri 1.6, proprio per le esigenze di semplificazione a cui ho fatto cenno poc'anzi. Non comprendo, infatti, il senso del riferimento alle aree anche esterne al perimetro del centro abitato, purché ricadenti nell'ambito di comprensori di piani urbanistici di iniziativa pubblica o privata, dal momento che i piani urbanistici generali comprendono l'intero territorio comunale. Probabilmente, i presentatori dell'emendamento intendevano riferirsi a piani particolareggiati, ma tale specificazione non compare nella loro proposta emendativa. Ribadisco quindi il mio parere contrario, in quanto stiamo cercando di tener conto della realtà di fatto del territorio e non delle destinazioni di piano.

Sempre a proposito dell'emendamento 1.6, non condivido il riferimento ai programmi pluriennali di attuazione.

Invito i presentatori al ritiro degli emendamenti 1.4 e 1.5, mentre dichiaro di rimettermi alla Commissione sull'emendamento Galli 1.7.

Esprimo parere contrario sugli emendamenti Donati e Scalia 1.8 e 1.9.

ETTORE PAGANELLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Nell'esprimere parere favorevole sugli emendamenti 1.3, 1.1 ed 1.2 del relatore, il Governo dichiara di rimettersi al parere espresso da quest'ultimo sugli altri emendamenti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 1.3, accettato dal Governo.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Bonfatti Paini ed altri 1.6, non accettato dal relatore né dal Governo.

MARISA BONFATTI PAINI. Desidero illustrare brevemente le ragioni che ci hanno spinto a presentare l'emendamento 1.6. In pratica, abbiamo seguito un ragionamento assai semplice; infatti, mentre per quanto riquarda la perimetrazione del centro edificato non vi sono problemi, lo stesso non può dirsi per quella del centro abitato; quest'ultima, infatti, è assai più vasta. È presumibile, quindi, che entro il suo perimetro siano ricomprese sia le aree edificate sia lotti interclusi di varie dimensioni, i quali sono considerati dai piani regolatori aree sulle quali è possibile edificare.

Addirittura, alcuni lotti interclusi sono identificati come aree agricole. Inoltre, esternamente al perimetro del centro abitato possono essere previste dagli strumenti urbanistici aree di espansione.

Pertanto, per evitare che il provvedimento al nostro esame possa essere oggetto in futuro dell'attenzione della Corte costituzionale riteniamo che sia necessario prendere atto della situazione *in fieri* e, in particolare, che aree, anche esterne al centro abitato ma interessate da piani esecutivi già approvati, debbano essere prese in esame ai fini dell'applicazione della nuova normativa sull'indennità di esproprio.

In sintesi, questo è il motivo che ci ha indotti a presentare l'emendamento 1.6. La formulazione utilizzata può non essere la migliore e su di essa è sempre possibile discutere, ma lo spirito della proposta di modifica è quello che ho illustrato.

GIUSEPPE CERUTTI. Se interpreto correttamente l'emendamento 1.6 ritengo che esso, così come formulato, vada in direzione opposta rispetto alle scelte di fondo che abbiamo compiuto.

Quando si è parlato di zone a, b, c e poi delle aree destinate all'edilizia ma non ancora completamente urbanizzate, abbiamo scelto di non seguire il piano regolatore, che può comprendere aree di futuro sviluppo, ma di operare una doppia perimetrazione, rigorosamente funzionale alla realtà del territorio, delle aree edificate e abitate, al di fuori della voca-

zione e della destinazione urbanistica presa in considerazione dalla Corte costituzionale.

In particolare, se accogliessimo l'emendamento 1.6 ci troveremmo nella condizione di considerare come aree edificate una serie di aree assegnate all'edilizia economica e popolare. Se siamo in presenza di urbanizzazioni, queste ultime rientreranno, con ogni probabilità, nella perimetrazione delle aree edificate, mentre se si tratta di aree escluse dalla perimetrazione stessa, ai fini dell'esproprio verranno considerate in base alla legge n. 167 del 1962, ossia come se fossero aree agricole.

Invito pertanto i colleghi a rinunciare all'emendamento: le aree non edificate, se esistono, verranno « ritagliate » in quanto non è necessario mantenere una continuità. Abbiamo sostenuto più volte che il problema delle perimetrazioni non deve avere riferimenti urbanistici di nessun genere, ma va posto in relazione con la questione degli espropri. Spetta pertanto ai comuni definire il loro territorio, delimitando il centro abitato e le aree edificate nonché, al loro esterno, le zone agricole e di futuro sviluppo. Non mi riferisco però alle aree urbanistiche, ma a quelle considerate agricole in base all'indice volumetrico.

Invito nuovamente i presentatori dell'emendamento 1.6 a ritirarlo, preannunciando su di esso, in caso contrario, il voto negativo del gruppo socialista, poiché consideriamo tale emendamento non allineato con lo spirito di fondo a cui si ispira il provvedimento al nostro esame. In seguito interverremo per rivedere alcuni indici, considerando che le proiezioni effettuate dai comuni in esecuzione della disciplina vigente hanno dato i risultati che conosciamo: in altri termini, il volume delle aree di urbanizzazione è inferiore a quello che si otteneva in applicazione della cosiddetta legge Bucalossi.

AMEDEO D'ADDARIO. La scelta parlamentare che è prevalsa sulla materia al nostro esame – e che personalmente non condivido – è carente sotto il profilo del collegamento con l'assetto urbanistico.

L'emendamento 1.6 prefigura un regime urbanistico, ossia una sistemazione giuridica e non fisica del territorio. Al di là delle valutazioni relative al valore che le aree vengono ad assumere in conseguenza di un riconoscimento programmatico, legato non allo stato fisico dei suoli ma alla programmazione urbanistica, ritengo che questo discorso potrebbe essere accettato se nel nostro paese la pianificazione urbanistica non fosse sovradimensionata e se non vi fossero quegli sperperi di territorio che la cultura urbanistica del nostro paese denuncia da molti anni.

Una modifica come quella proposta riconosce addirittura le ipotesi di espansione disciplinata da piani particolari (quali, per esempio, quello relativo alla legge n. 167 del 1962 od all'edilizia economica e popolare), fino ad interessare le aree inserite nei programmi pluriennali di attuazione, cioè quelle in attesa di essere destinate all'insediamento.

Conoscendo la situazione urbanistica del nostro paese – almeno sulla base delle informazioni che è possibile ottenere sull'argomento – considero l'emendamento 1.6 davvero pericoloso. Per questa ragione, esprimerò su di esso un voto contrario, invitando i presentatori a ritirarlo e ritenendo che la definizione di connessione tra regime urbanistico e dei suoli possa, con una più precisa formulazione, trovare una diversa collocazione nell'ambito del provvedimento al nostro esame.

PRESIDENTE. Poiché sono imminenti votazioni in Assemblea, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 30 ottobre 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO