COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

132.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 OTTOBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BOTTA**

INDICE

PAG.

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, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato)* (5036) 3

Botta Giuseppe, *Presidente* 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 19

Bonfatti Paini Marisa (gruppo comunista-PDS) 5, 9, 15

Cederna Antonio (gruppo sinistra indipendente) 7, 15

Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) 5, 6, 9, 19

D'Amelio Saverio, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 6, 8, 11, 12

D'Angelo Guido (gruppo DC), *Relatore* 5, 7, 9, 11

Donati Anna (gruppo verde) 7, 10, 11, 16

Galli Giancarlo (gruppo DC) 5, 6

Rocelli Gianfranco (gruppo DC) 12

Sapio Francesco (gruppo comunista-PDS) 6, 10, 12, 17

Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale)) 16

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

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

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge 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 (Approvati, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato) (5036).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge 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.

Proseguiamo la discussione del nuovo testo della proposta di legge, assunto come testo base nella seduta pomeridiana del 19 giugno scorso. Ricordo che nella seduta del 16 ottobre scorso avevamo iniziato l'esame dell'articolo 1 e dei relativi emendamenti. Per chiarezza, ne do nuovamente lettura.

L'articolo 1 risulta del seguente tenore:

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.

A tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

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.

Cerutti.

All'articolo 1 sopprimere il comma 3.

1. 7.

Galli.

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

1. 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 seguenti 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.* Dichiaro di ritirare l'emendamento 1.2, di cui era stata data lettura nella seduta del 16 ottobre scorso, per ripresentarlo in una nuova formulazione.

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole D'Angelo, ha presentato la seguente nuova formulazione del suo emendamento 1.2:

All'articolo 1, sostituire il comma 4 con i seguenti:

4. Ai fini della presente legge, la delimitazione dei centri edificati e dei centri abitati, di cui al comma 2, è effettuata dai consigli comunali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. I consigli comunali provvedono all'aggiornamento della delimitazione almeno ogni due anni.

4-*bis*. Trascorsi inutilmente i termini di cui al comma 4 alla delimitazione provvede un commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'articolo 48, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

1. 2.

Ricordo che nella seduta del 16 ottobre scorso avevamo approvato l'emendamento 1.3 del relatore ed avevamo rinviato la votazione dell'emendamento Bonfatti ed altri 1.6. Ricordo altresì che su tale emendamento, come su tutti gli altri, il relatore ed il Governo avevano espresso il rispettivo parere nella suddetta seduta.

MARISA BONFATTI PAINI. Per le motivazioni già espresse nella seduta del 16 ottobre scorso, dichiaro di insistere sull'emendamento 1.6.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Bonfatti Paini ed altri 1.6, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento del relatore 1.1, accettato dal Governo.

(È approvato).

Passiamo agli emendamenti Cerutti 1.4 e Galli 1.7, a proposito dei quali il relatore ed il Governo avevano invitato i rispettivi presentatori a ritirarli.

GIUSEPPE CERUTTI. Dichiaro di ritirare il mio emendamento 1.4.

GIANCARLO GALLI. La portata del comma 3 dell'articolo 1, di cui chiedo la soppressione, è stata illustrata con precisione dal relatore, onorevole D'Angelo. Tuttavia, ritengo che la formulazione in questione sia caratterizzata da qualche margine di ambiguità, per cui credo, se si vuol dare fondamento alle considerazioni svolte nella precedente seduta, che il comma 3 dovrebbe essere formulato nel modo seguente: « Ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione di cui alla presente legge ». Deve essere chiaro, cioè, che non si intende indennizzare i vincoli che oggi non sono indennizzabili. Ripeto, a tal fine bisognerebbe trovare una formula chiara, inequivoca, magari anche eliminando l'inciso di cui alla lettera *a)* « ricognitivo di un originario interesse pubblico ».

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Voglio ricordare al collega Galli che questa sua esigenza è soddisfatta dal comma 5 dell'articolo 1, nel quale è detto che la distinzione fra le aree edificabili e non vale esclusivamente ai fini della determinazione della indennità di esproprio ed è ininfluente sulla disciplina legislativa ed amministrativa degli interventi sul territorio.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Ritengo anch'io che l'esigenza manifestata dall'onorevole Galli sia sufficientemente soddisfatta dal comma 5 dell'articolo 1, per cui ribadisco l'invito al ritiro dell'emendamento 1.7.

GIANCARLO GALLI. A seguito delle precisazioni del relatore, dichiaro di ritirare il mio emendamento 1.7.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Donati e Scalia 1.8.

FRANCESCO SAPIO. Nel dichiarare il voto favorevole del gruppo comunista-PDS sull'emendamento 1.8, voglio ricordare ai colleghi che già il cosiddetto testo Cutrera giuntoci dal Senato individuava le seguenti aree non edificabili: quelle soggette a vincolo di inedificabilità in funzione di un originario interesse pubblico che fosse immanente, dichiarato da leggi statali o regionali o, comunque, da provvedimenti di autorità amministrativa; le zone boscate di cui alla legge n. 47 del 1975; le aree aventi particolari caratteristiche morfologiche e geologiche non compatibili con il processo di sviluppo edilizio; le aree soggette a rischio ambientale, cioè quelle non compatibili con l'attività edificatoria in base a piani generali o di settore che fossero già stati approvati dallo Stato o dagli altri enti locali.

Nel testo predisposto dal Comitato ristretto viene mantenuta la definizione di aree non edificabili relativamente a quelle soggette a vincolo di inedificabilità assoluta, ricognitivo di un originario interesse pubblico, ancora una volta immanente.

Inoltre, vengono dichiarate non edificabili le aree ed i beni di cui alla legge n. 431 del 1985 (la cosiddetta legge Galasso), in forza dei piani paesistici previsti dallo stesso provvedimento.

L'emendamento presentato dalla collega Donati tende a chiarire l'esistenza di altre aree, che non rientrano nell'ambito delle suddette previsioni generali della legge n. 431 ma che potrebbero opportunamente essere incluse, nel sistema di definizione, tra quelle non edificabili.

In particolare, nell'emendamento si propone di inserire tra le aree non edificabili quelle sottoposte a vincolo di inedificabilità a causa delle caratteristiche di instabilità idrogeologica, sismica o vulcanica dei terreni. Si tratta di una specificazione che, a mio avviso, è opportuno mantenere.

Inoltre, lo stesso emendamento reintroduce il riferimento alle zone boscate, già inserito nel testo approvato dal Senato, nonché alle aree identificate con provvedimento del ministro dell'ambiente nell'ambito dei piani previsti dalla legge n. 305 del 1989, in quanto non compatibili con insediamenti abitativi e lavorativi.

Ritengo che tale specificazione possa essere introdotta nel provvedimento, anche perché non contrasta con l'indirizzo proprio del testo predisposto dal Comitato ristretto e completa organicamente la specificazione di quelle che a nostro avviso devono essere le aree dichiarate non edificabili.

GIUSEPPE CERUTTI. Condividiamo la preoccupazione che è alla base dell'emendamento presentato dalla collega Donati.

Tuttavia, le modifiche già apportate al testo approvato dal Senato raccolgono, nella sostanza, tale preoccupazione. Infatti, il riferimento alle zone boscate di cui all'articolo 9, ultimo comma, della legge n. 47 del 1975 (contenuto nel testo del Senato e ripreso nell'emendamento 1.8) è largamente compreso nella lettera *b)* del comma 3 dell'articolo 1 del testo in esame. Tra l'altro, la legge n. 431 del 1985 ha introdotto vincoli di inedificabilità in relazione a zone di particolare bellezza naturale ed alla necessità di protezione ambientale.

Se così non fosse, non comprendiamo l'inadempienza che gli enti territoriali avrebbero commesso nei confronti di una legge che imponeva loro tale definizione, prevedendo addirittura la possibilità di

surroga da parte delle regioni per delimitare le zone in questione.

Un'altra preoccupazione è rappresentata dal fatto che, limitandosi ad un richiamo alla legge n. 47 del 1975, in cui qualche zona boschiva può non essere considerata di particolare pregio in situazioni particolari (soprattutto in riferimento alla realizzazione di opere stradali), diventa difficile trovare soluzioni alternative rispetto all'impossibilità dell'esproprio.

Per quanto riguarda, invece, la questione dell'inedificabilità a causa della instabilità dei terreni, riteniamo che tale disposizione sia già compresa nella modifica proposta dal relatore. Si potrebbe, eventualmente, introdurre un'ulteriore precisazione, analogamente a quanto aveva proposto il collega Galli, come premessa al comma 5 dell'articolo 1 al fine di garantire l'impossibilità dell'esproprio prevedendo in tal modo un vincolo ulteriore.

ANNA DONATI. Abbiamo scelto la soluzione di specificare alcuni vincoli di inedificabilità, prendendo atto della legislazione esistente e proponendosi la finalità di poter effettuare un calcolo rispetto all'indennità di esproprio.

Pertanto, non intendiamo modificare l'attuale regime dei divieti, ma soltanto rafforzare lo spirito della legge.

Desidero tuttavia precisare che non tutte le disposizioni della legge n. 47 sono ricomprese nella legge n. 431, ma comunque tali disposizioni non hanno nulla a che fare con la questione delle strade, per la quale comunque sono necessarie le dovute autorizzazioni. Non vi è quindi alcuna preoccupazione da questo punto di vista; a titolo di esempio, il piano paesistico dell'Emilia Romagna prevede una deroga proprio per le strade.

Conseguentemente, la reintroduzione di una norma già contenuta nel testo approvato dal Senato non ha un grande valore dal punto di vista legislativo, poiché i vincoli esistenti resteranno in vigore. La suddetta reintroduzione, tuttavia, serve a rafforzare lo spirito di una legge che si propone di determinare un'indennità di calcolo senza che questa abbia ricadute rispetto alla legislazione urbanistica vigente ed ai relativi vincoli.

Ritengo, quindi, che se non si approvasse l'emendamento 1.8, potrebbe affermarsi all'esterno qualche interpretazione basata sulle critiche che abbiamo ascoltato negli ultimi mesi. Certamente – lo ribadisco – anche se non venisse approvato l'emendamento in questione i vincoli continuerebbero a valere; tuttavia riterrei opportuno introdurre uno specifico riferimento in tal senso.

ANTONIO CEDERNA. Concordo con quanto detto poc'anzi dai colleghi Sapio e Donati, perché certo nel nostro paese non rischiamo di esagerare con i vincoli, visto che si costruisce ovunque provocando i danni che tutti conosciamo!

Il riferimento all'articolo 1-*bis* della legge n. 431 del 1985 è assai debole, a mio parere, per cui è bene precisare le aree inedificabili, tenuto conto che i piani territoriali e paesistici sono fatti appena da tre regioni su diciotto.

PRESIDENTE. Credo che i commi *a)* e *b)* dell'articolo 1 comprendano tutte le situazioni a cui si è fatto riferimento. Caso mai, sarebbe stato opportuno un richiamo all'articolo 17 della legge sulla difesa del suolo, anche se l'inciso di cui alla lettera *a)* « dichiarato in forza di leggi statali » ritengo sia sufficiente a fugare i dubbi manifestati dagli onorevoli Donati e Cederna.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Voglio ricordare ai colleghi Donati e Cederna che con questo provvedimento non stiamo cercando di definire i vincoli di inedificabilità, in quanto tale norma discende esclusivamente da una questione di legittimità costituzionale, e cioè dalle sentenze n. 55 e n. 56 del maggio 1968; la Corte Costituzionale, infatti, tramite tali sentenze attuò una distinzione tra vincoli urbanistici e vincoli paesistici, affermando che se era possibile per il legislatore porre vincoli urbanistici di inedi-

ficabilità assoluta a tempo indeterminato e senza indennizzo a vincoli paesistici, cioè a quelli in cui la inedificabilità è connaturale al bene, non avrebbe invece potuto imporli qualora si fosse trattato di vincoli aventi una diversa funzione: laddove si tratti di un bene che intrinsecamente può essere destinato ad inedificabilità per i suoi valori culturali e paesistici, la Corte Costituzionale sostiene che il vincolo si possa sopportare, in quanto non si tratterebbe, contrariamente agli altri casi, di una espropriazione sostanziale.

Onorevole Cederna, so bene che i piani territoriali di cui all'articolo 1-*bis* della legge n. 431 non sono stati fatti, per cui questa parte dell'articolo 1 deve essere considerata un'aggiunta per specificare che, se un piano paesistico individua una zona ritenuta non edificabile, noi riconosciamo che si tratta di un bene avente un carattere connaturato di non edificabilità, e lo riconosciamo tale sia ai fini dei vincoli, sia a quelli economici. Certo, non attuiamo una distinzione tra zone edificabili e non edificabili. È questa la ragione per la quale non possiamo considerare inedificabile, ai fini del calcolo dell'indennità di esproprio, un terreno agricolo, perché rischieremmo di pagare come tale, per esempio, un terreno boschivo che è stato incendiato. Poiché abbiamo previsto norme contro gli incendi dolosi attuati proprio per poter poi costruire su terreni non edificabili, in questo caso dichiarare il terreno edificabile sta solo a significare che, qualora il bene in questione dovesse essere espropriato, verrebbe applicata un'indennità calcolata non al prezzo del terreno agricolo, ma in base all'indice che classifica il bene stesso a seconda della sua ubicazione rispetto al centro abitato.

Le aree percorse da incendi, dunque, resteranno inedificabili da parte del proprietario, ma se dovessero essere espropriate per costruire una scuola, una strada o una chiesa, perché vi preoccupate di stabilire che l'indennità sia calcolata a seconda che si tratti di un bene posto dentro o fuori del centro abitato, eccetera? Non capisco perché vi preoccupiate delle possibili « ricadute », di cui peraltro si parla solo per indicare il rischio di un soggetto che ha avuto una malattia! Ripeto, non ci saranno ricadute di alcun genere.

Potremmo forse dire, a proposito dei piani per il disinquinamento ambientale, che nel caso in cui dovesse essere attuato un esproprio, il prezzo da pagare dovrà essere calcolato come se si trattasse di un terreno agricolo? Immaginate quello che succederebbe, per esempio, se dovessimo pagare a prezzi di terreno agricolo quelli che dovessero essere oggetti di esproprio nella zona orientale di Napoli, che è intensivamente edificata e che registra la presenza di tante industrie inquinanti. Che senso può avere, inoltre, il richiamo alla valutazione di impatto ambientale, visto che, qualora dovesse essere negativa per un certo tipo di progetto o di opera, il prezzo che dovrei pagare in caso di esproprio sarebbe riferito ad un terreno agricolo?

Se all'articolo in questione dovessimo accogliere l'emendamento Donati, l'unico effetto che esso produrrebbe, onorevole Cederna, non sarebbe certo quello di una maggiore tutela del territorio, perché esso sarebbe tutelato ugualmente, e nella stessa misura, indipendentemente da questa proposta di modifica, la quale servirebbe, unicamente, a far pagare di meno l'indennità nei casi di esproprio.

La portata dell'emendamento Donati 1.8 mi preoccupa dal punto di vista della coerenza e della legittimità costituzionale della legge, considerato che nei casi di esproprio in ispecie si verrebbe a pagare di meno. Per le ragioni esposte, ribadisco il parere contrario sull'emendamento Donati e Scalia 1.8.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Dichiaro di associarmi alle considerazioni del relatore, che reputo pertinenti e giuridicamente valide.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Donati e Scalia 1.8, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento del relatore 1.2 nel nuovo testo di cui ho dato poc'anzi lettura.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Il mio emendamento 1.2 è frutto delle indicazioni della I Commissione affari costituzionali, in particolare di un intervento dell'onorevole Ferrara, il quale, richiamando la necessità di riconoscere l'autonomia dei consigli comunali nell'attuare la perimetrazione del centro edificato e di quello abitato, prevedeva però la possibilità, ai sensi della legge n. 142 sulle autonomie locali, dell'intervento sostitutivo di un commissario *ad acta* nel caso di mancata adozione di atti obbligatori.

Nel mio emendamento 1.2 è stato altresì specificato che le delimitazioni vanno aggiornate, perché il centro edificato e quello abitato possono vedere modificate, nel tempo, le loro realtà. A tal fine, ho proposto che i consigli comunali provvedano all'aggiornamento della delimitazione almeno ogni due anni, ma qualora i colleghi non concordino su tale termine, non ho difficoltà a modificarlo.

GIUSEPPE CERUTTI. Vorrei chiedere al relatore un chiarimento sul comma 4-*bis* dell'emendamento 1.2 laddove si afferma che, trascorsi inutilmente i termini di cui al comma 4, provvede un commissario *ad acta.* In particolare, vorrei sapere a chi spetti la nomina del commissario.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Nell'emendamento in questione si prevede uno specifico riferimento all'articolo 48, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

MARISA BONFATTI PAINI. L'emendamento 1.2, nel suo complesso, può essere considerato soddisfacente.

Ricordo, comunque, che avevamo già chiesto di prevedere, in caso di inerzia da parte del comune, la possibilità di provvedere alle perimetrazioni. La nostra proposta era nel senso di affidare tale onere alla commissione; mi sembra invece più corretta la nuova formulazione, conseguente al parere della Commissione affari costituzionali.

Per quanto riguarda l'aggiornamento della delimitazione, ritengo che il periodo di due anni sia troppo breve. Mi sembra, quindi, più opportuno prevedere un intervallo di cinque anni.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Accetto la nuova formulazione proposta dall'onorevole Bonfatti Paini.

PRESIDENTE. Pertanto, l'emendamento 1.2 del relatore risulta così riformulato:

All'articolo 1, sostituire il comma 4 con i seguenti:

4. Ai fini della presente legge, la delimitazione dei centri edificati e dei centri abitati, di cui al comma 2, è effettuata dai consigli comunali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. I consigli comunali provvedono all'aggiornamento della delimitazione almeno ogni cinque anni.

4-*bis*. Trascorsi inutilmente i termini di cui al comma 4 della delimitazione provvede un commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'articolo 48, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Pongo in votazione l'emendamento 1.2 del relatore nella nuova formulazione, accettato dal Governo.

(È approvato).

Risulta, pertanto, assorbito l'emendamento Cerutti 1.5.

Passiamo all'emendamento Donati e Scalia 1.9.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Invito la collega Donati a ritirare l'emendamento 1.9.

ANNA DONATI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 1, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 2.

(Studi ambientali e informazione territoriale).

1. In relazione alle classificazioni dell'articolo 1 e al fine di assicurare la conoscenza degli elementi di carattere ambientale dei suoli, i comuni ed i loro consorzi raccolgono i dati, gli atti e le informazioni tecnico-amministrative rilevanti per le decisioni da adottare fornendo i dati raccolti alla commissione di cui al successivo articolo 4 comma 3 ed assicurando l'accesso del pubblico alle informazioni territoriali.

A tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 2, comma 1, sostituire la parola territoriali *con le seguenti:* secondo le modalità previste dal capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. 1.

Il Relatore.

All'articolo 2, comma 1, aggiungere, in fine, i seguenti commi:

2. È altresì garantita la partecipazione ai procedimenti amministrativi in materia urbanistica, nelle forme stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Ai fini della deroga prevista dall'articolo 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per atti di pianificazione generale si intendono i piani territoriali regionali o interregionali, i piani paesistici, i piani territoriali di coordinamento, i piani di livello sovracomunale, e i piani regolatori generali intercomunali.

4. La partecipazione dei cittadini e dei soggetti portatori di interessi diffusi ai procedimenti relativi ai piani di cui al comma precedente sarà realizzata, in conformità ai princìpi stabiliti dalle leggi 8 giugno 1990, n. 142, e 7 agosto 1990, n. 241, nella forma dell'istruttoria pubblica.

5. Entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, le regioni provvederanno ad emanare norme di regolamentazione di attuazione dell'istruttoria pubblica.

2. 2.

Sapio, Boselli.

FRANCESCO SAPIO. Con l'articolo 2 al nostro esame ci si propone di assicurare la conoscenza degli elementi di carattere ambientale dei suoli, come momento di allargamento della partecipazione democratica.

In tal senso, i comuni ed i loro consorzi possono raccogliere dati, atti ed informazioni di carattere tecnico-amministrativo, assicurando l'accesso del pubblico alle informazioni territoriali. Essi, comunque, devono preoccuparsi di rendere effettivamente possibile la partecipazione della gente a questo momento di allargamento della conoscenza.

Tuttavia, lo stesso articolo 2, per il modo in cui è concepito, appare piuttosto indeterminato in relazione ai modi e ai tempi della partecipazione. Riteniamo, pertanto, che si debba fare riferimento al sistema di leggi e ordinamenti già in vigore che disciplinano le modalità di partecipazione ai procedimenti amministrativi, per esempio in materia urbanistica, da parte della gente. In tal senso è necessario, a mio avviso, un riferimento esplicito alla legge n. 241 del 1990.

Tra l'altro, se si vuole che l'interesse dei cittadini verso i procedimenti, anche amministrativi, collegati alla gestione urbanistica sia rilevante, occorre prevedere la possibilità di ricorrere ai princìpi generali stabiliti dalla legge n. 142 del 1990 che, in caso contrario, potrebbe

restare in qualche modo inapplicata, anche se, trattandosi di una legge vigente, è sempre possibile richiederne l'attuazione. Ritengo, comunque, opportuno specificare in modo assolutamente chiaro ed inequivocabile in che modo e attraverso quali procedure venga assicurato ai cittadini un elevato livello di partecipazione.

Da questo punto di vista, riteniamo che la regione debba provvedere all'emanazione di una regolamentazione di attuazione dell'istruttoria pubblica, che non è perfettamente disciplinata nella forma dalla legge n. 241 del 1990.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Invito la Commissione ad approvare il mio emendamento 2.1 ed esprimo parere contrario all'emendamento Sapio e Boselli 2.2.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Concordo con i pareri espressi dal relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 2.1 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Sapio e Boselli 2.2.

ANNA DONATI. Preannuncio il mio voto favorevole all'emendamento 2.2.

Mi rendo conto che è già stato approvato un emendamento del relatore in cui si fa riferimento alle modalità previste dal capo V della legge n. 241 del 1990. Tuttavia, vorrei che risultasse chiaro come sia estremamente difficile applicare il principio di trasparenza dei procedimenti amministrativi. Basti pensare che è estremamente problematico ottenere i relativi dati; ciò non avviene soltanto nell'ambito dei comuni. A titolo di esempio, potrei ricordare quanto sta avvenendo tra la nostra Commissione e l'ANAS.

Ritengo, quindi, opportuna un'ulteriore specificazione, contenuta proprio nell'emendamento 2.2, in ordine ai procedimenti amministrativi da adottare.

Parimenti opportuna mi sembra la gestione pubblica, configurata nello stesso emendamento, dei dati, anche in considerazione dell'interesse diffuso da cui il provvedimento in esame è circondato.

Invito, quindi, il relatore a non considerare superfluo il contenuto dell'emendamento 2.2 in quanto già compreso nel testo dell'emendamento appena approvato: mi sembra infatti opportuna – lo ribadisco – un'ulteriore specificazione in ordine a tale materia, anche in considerazione delle difficoltà che tutti incontriamo nell'attuazione amministrativa di questo importantissimo principio contemplato dalla legge n. 241 del 1990.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Signor presidente, sarei ben lieto se potessi esprimermi favorevolmente sugli emendamenti presentati dai colleghi, perché farei loro cosa gradita, ma credo anche che sia desiderio di tutti accelerare l'*iter* del provvedimento al nostro esame.

Per quanto riguarda l'emendamento in discussione, torno a ribadire il mio giudizio positivo sulla prima parte, anche perché l'abbiamo già approvata, dal momento che risulta analoga a quella di un mio emendamento già posto in votazione ed accolto dalla Commissione. Invece, per quanto attiene ai commi successivi, non dico che essi siano superflui, onorevole Donati, perché anzi li considero innovativi, ma devo insistere nel mio invito al ritiro perché lo scopo dell'articolo 2 è sì quello di garantire l'applicazione della legge n. 241 del 1990, ma sempre in relazione all'obiettivo del provvedimento al nostro esame, cioè garantire gli elementi di conoscenza per la determinazione dell'indennità di esproprio e del contributo.

Con l'emendamento in questione, invece, si suggerisce di modificare la legislazione urbanistica nazionale e regionale, per cui ho dei dubbi non solo dal punto di vista della coerenza con le finalità di questo provvedimento, ma anche dal punto di vista dei princìpi costituzionali in materia di competenza regionale. Con il secondo comma dell'emendamento 2.2,

infatti, escluderemmo i piani regolatori generali dall'applicazione dell'articolo 13 della legge n. 241 del 1990. Mi chiedo, quindi, se nella sede in cui siamo chiamati a stabilire l'indennità di esproprio ed il contributo, sia il caso di modificare questo aspetto completamente diverso ed autonomo della legge n. 241.

Per quanto riguarda il terzo comma dell'emendamento Sapio e Boselli 2.2, qualora fosse accolto modificheremmo il procedimento di approvazione dei piani urbanistici e, a parte i dubbi circa la possibilità di farlo tramite legge statale e in modo così dettagliato, non credo sia questa la sede più opportuna per affrontare una simile questione.

In conclusione, ribadisco l'invito al ritiro già rivolto al presentatore dell'emendamento 2.2.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* A me pare che le finalità dell'emendamento 2.2 siano tutte ricomprese nel primo comma del medesimo, il cui contenuto è analogo all'emendamento che ha proposto il relatore e che è stato poc'anzi approvato. L'esplicitazione di cui ai successivi commi dell'emendamento 2.2 comporta, a mio parere, uno sconvolgimento di norme che dovrebbero essere date per acquisite.

Condividendo pertanto le motivazioni addotte dal relatore, il Governo invita i presentatori a ritirare il loro emendamento, altrimenti esprime parere contrario.

FRANCESCO SAPIO. Dichiaro di insistere nell'emendamento 2.2.

GIANFRANCO ROCELLI. Voglio far notare al relatore ed al Governo che negli atti di pianificazione generale elencati al comma 2 dell'emendamento 2.2, sono escluse le città metropolitane, per cui vi è il rischio che in caso di approvazione risultino escluse sia questa, sia altre situazioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Sapio e Boselli 2.2, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 2 con la modifica testé apportata.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 3.

(Indice convenzionale di edificabilità).

1. Nelle zone edificabili di cui all'articolo 1, comma 2, a ciascuna area è attribuito un indice convenzionale di edificabilità.

2. L'indice convenzionale è determinato in misura di 1 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nel centro edificato di cui all'articolo 1, comma 2, e di 0,5 metro cubo per metro quadrato per le aree esterne al centro edificato di cui al medesimo articolo 1, comma 2, ultima parte.

3. Nei comuni con popolazione superiore a 200.000 abitanti, senza tener conto dell'eventuale riordino di cui all'articolo 20 della legge 8 giugno 1990, n. 142, gli indici convenzionali di edificabilità sono determinati nella misura di 1,5 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nel centro edificato di cui all'articolo 1, comma 2, e di 0,8 metro cubo per metro quadrato per le aree esterne al centro edificato di cui al medesimo articolo 1, comma 2, ultima parte.

4. Per la determinazione dei parametri di cui agli articoli 4 e 5 è assunta un'altezza virtuale di metri 3 per ogni superficie di calpestio.

A tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo 3 con il seguente:

ART. 3.

(Indice convenzionale di edificabilità).

1. Le regioni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge,

individuano i Comuni soggetti all'applicazione delle disposizioni contenute nella presente legge.

2. I comuni individuati ai sensi del precedente comma sono tenuti entro i successivi quattro mesi alla redazione o alla revisione del proprio Programma pluriennale di attuazione come previsto all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

3. I comuni attribuiscono, in maniera unica per tutte le aree pubbliche e private, edificate e non, soggette a trasformazione urbanistica in quanto inserite nel Piano pluriennale d'attuazione di cui al precedente comma, ovvero per aree omogenee relative sempre alle aree inserite nel Piano pluriennale d'attuazione, un indice convenzionale di edificabilità; tale indice è espresso nel rapporto tra i metri cubi dificabili ed i metri quadrati di superficie dell'area di proprietà.

4. L'indice convenzionale di edificabilità è determinato dai comuni, quale elemento centrale della relazione finanziaria che è parte integrante del Piano pluriennale d'attuazione, sulla base di un calcolo basato sulle necessità finanziarie previste per l'acquisizione e l'urbanizzazione degli immobili necessari per la realizzazione di parte pubblica degli interventi previsti dallo stesso Piano.

5. La mancata osservanza delle disposizioni di cui al presente articolo comporta la sospensione dei finanziamenti previsti dalla presente legge nonché di ogni altro contributo previsto a favore degli enti locali dalla vigente normativa in materia di edilizia abitativa ed infrastrutturale.

3. 14.

Scalia, Donati.

All'articolo 3, sostituire i commi 2 e 3 con i seguenti:

2. L'indice convenzionale è determinato in misura di:

a) 0,5 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nelle zone omogenee *A)* ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968;

b) 0,3 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nelle zone omogenee *B)* ai sensi dell'articolo 2 del decreto del predetto decreto del Ministro dei lavori pubblici;

c) 0,1 metro cubo per metro quadrato per le restanti aree definite come edificabili ai sensi dell'articolo 1, comma 2.

3. All'interno delle aree metropolitane di cui all'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è data facoltà alle regioni, dopo l'istituzione delle aree stesse, di aumentare uniformemente o parzialmente per sottozone gli indici convenzionali di edificabilità sino ad una misura massima di 1 metro cubo per metro quadrato; di 0,6 metro cubo per metro quadrato e di 0,3 metro cubo per metro quadrato rispettivamente per le aree di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 3.

L'indice è attribuito anche alle aree del demanio comunale destinate a sede viaria, sempre che esse non siano state asservite alla già intervenuta edificazione in base a regolari titoli, nonché a quelle del demanio regionale e statale.

3. 15.

Donati, Scalia.

All'articolo 3, sostituire i commi 2 e 3 con i seguenti:

2. L'indice convenzionale è determinato in misura di:

a) 1 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nelle zone omogenee *A)* ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968;

b) 0,7 metro cubo per metro quadrato per le aree comprese nelle zone omogenee *B)* ai sensi dell'articolo 2 del decreto del predetto decreto del Ministro dei lavori pubblici;

c) 0,2 metro cubo per metro quadrato per le restanti aree definite come edificabili ai sensi dell'articolo 1, comma 2.

3. All'interno delle aree metropolitane di cui all'articolo 17 della legge 8 giugno 1990 n. 142, è data facoltà alle regioni, dopo l'istituzione delle aree stesse, di aumentare uniformemente o parzialmente per sottozone gli indici convenzionali di edificabilità sino ad una misura massima di 2 metri cubi per metro quadrato; di 1,2 metro cubo per metro quadrato e di 0,5 metro cubo per metro quadrato rispettivamente per le aree di cui alle lettere *a), b)* e *c)* del comma 3.

L'indice è attribuito anche alle aree del demanio comunale destinate a sede viaria, sempre che esse non siano state asservite alla già intervenuta edificazione in base a regolari titoli, nonché a quelle del demanio regionale e statale.

3. 16.

Donati, Scalia.

All'articolo 3, sostituire il comma 2 con il seguente:

2. L'indice convenzionale è determinato in misura di un metro cubo per metro quadro nelle aree comprese nel centro edificato di cui all'articolo 1 comma secondo, classificate come zone a ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2.4.1968 e comunque come centri storici; 0,6 metro cubo/metro quadro nelle restanti aree comprese nel centro eficato; 0,3 mc/mq nelle aree ricadenti nel centro abitato. Ai soli fini dell'applicazione del contributo di cui all'articolo 5, alle aree esterne al centro abitato di cui all'articolo 1 comma secondo, viene attribuito un indice convenzionale di edificabilità di 0,10 mc/mq e per le aree che saranno oggetto di previsioni insediative viene attribuito un indice convenzionale di 0,05 mc/mq.

3. 7.

Bonfatti Paini, Bulleri, Sapio, Boselli.

All'articolo 3, comma 2, sostituire le parole di 0,5 metro cubo *con le seguenti* di 0,3 metro cubo.

3. 1.

Cerutti.

All'articolo 3, comma 2, sostituire le parole esterne al centro edificato *con le seguenti* cadenti nel centro abitato.

3. 2.

Il Relatore.

All'articolo 3, sopprimere il comma 3.

3. 8.

Sapio, Boselli, Bonfatti Paini, Bulleri.

All'articolo 3, comma 3, sostituire le parole di 0,8 metro cubo *con le seguenti* di 0,5 metro cubo.

3. 3.

Cerutti.

All'articolo 3, comma 3, sostituire le parole esterne al centro edificato *con le seguenti* ricadenti nel centro abitato.

3. 4.

Il Relatore.

All'articolo 3, dopo il comma 3, aggiungere le parole Gli indici convenzionali sono da riferirsi alla superficie fondiaria.

3. 10.

Bulleri, Boselli, Bonfatti Paini, Sapio.

All'articolo 3, comma 4, sostituire le parole un'altezza virtuale di metri 3 per ogni superficie di calpestio *con le seguenti* la superficie di calpestio con un'altezza virtuale comunque di metri 3.

3. 6.

Il Relatore.

All'articolo 3, comma 4, sostituire le parole da assunta *fino al termine del periodo con le seguenti* la superficie di calpestio con un'altezza virtuale di metri 3,60.

3. 11.

Bonfatti Paini, Bulleri, Boselli, Sapio.

All'articolo 3, aggiungere il seguente comma:

5. L'indice convenzionale di cui ai commi 2 e 3 si intende esteso a tutte le aree ricadenti nelle perimetrazioni previste dalla presente legge, ivi comprese le aree del demanio comunale destinate a sede viaria.

3. 5.

Cerutti.

MARISA BONFATTI PAINI. A proposito dell'articolo 3, tra i più importanti e delicati dell'intero provvedimento, in quanto definisce gli indici convenzionali di edificabilità, vorrei fare alcune osservazioni di carattere generale rinviando quelle più specifiche al momento in cui passeremo all'esame degli emendamenti da noi presentati.

Riteniamo – come ho già detto – che l'indice convenzionale sia tra i punti più qualificanti del testo al nostro esame, perché da esso dipendono sia il valore delle indennità di espropriazione, sia gli introiti per i comuni, i quali varieranno a seconda dei contributi sull'edificabilità. A nostro parere, gli indici proposti all'articolo 3 risultano ancora piuttosto alti, tali da portare ad un pagamento dell'indennità di espropriazione non adeguato o, comunque, in alcuni casi troppo vicino ai valori o alle percentuali di mercato.

Un altro punto che ci sembra particolarmente delicato è quello relativo al comma 3, in cui viene previsto un trattamento speciale per i comuni superiori al 200 mila abitanti. Rispetto al testo giuntoci dal Senato, quello al nostro esame è senz'altro migliore, in quanto nel primo erano previsti indici speciali più alti non solo per i grandi comuni, ma anche per i piccoli comuni prossimi alle grandi città. Ciò avrebbe portato a situazioni di difficile gestione perché nei comuni vicino a Milano, per esempio, dove le costruzioni non hanno alti valori, si sarebbero dovute pagare indennità di esproprio estremamente alte e non proporzionate a quelle riferite a città importanti anche se non paragonabili alle aree metropolitane.

Dicevo, dunque, che rispetto al testo del Senato quello al nostro esame è migliore, ma riteniamo che non sia ancora equo, perché l'indennità di espropriazione viene sempre calcolata facendo riferimento al valore di mercato delle costruzioni, il quale è più alto nelle grandi città, nei grandi comuni. Pertanto, a noi sembra che aggiungere a tutto questo anche un indice convenzionale di edificabilità più alto porti non solo a delle storture, ma anche a pagare indennità di espropriazione esagerate o, comunque, non proporzionate nelle grandi città. Tenuto conto, infatti, che in quest'ultime la rendita è più alta, a noi sembra che la previsione di cui all'articolo 3 sia un premio assolutamente improponibile.

Un'ultima osservazione che vorrei svolgere è riferita al fatto che l'indicazione di un'altezza virtuale, per il calcolo dei parametri, di 3 metri rappresenta un modo molto riduttivo di affrontare la questione.

In particolare, la definizione dei 3 metri deriva da un'osservazione piuttosto semplice, in base alla quale l'altezza netta dei locali di abitazione è normalmente pari a 2,70 metri; se si considera lo spessore del solaio si arriva a 3 metri.

Ritengo che ciò non sia giusto, anche perché non tutti gli immobili possono avvalersi di un'altezza minima di 2,70 metri: per esempio, nel caso di edifici destinati ad attività produttive, questo indice è certamente inadeguato. Si tratta, comunque, di un indice importante perché interviene sempre nella determinazione dell'indennità di espropriazione.

Ci riserviamo, quindi, di spiegare in un momento successivo i motivi per cui abbiamo proposto un indice leggermente diverso.

ANTONIO CEDERNA. Certamente l'articolo 3 è il « pilastro » su cui si regge il provvedimento in esame.

Per quanto mi riguarda, l'indice convenzionale, ovvero il *plafond*, costituisce una sorta di « rospo » che non posso assolutamente ingoiare. Mi permetto anzi di dissentire dall'opinione espressa dalla Corte costituzionale, che ha sancito il deplorevole principio secondo cui l'edificabilità è connaturata alla proprietà dei suoli, come se la terra producesse cemento armato oltre che ortaggi. Si tratta evidentemente di un principio inaccettabile.

Inoltre, l'applicazione del *plafond è* già fallita in Francia, dove non se ne parla più. Se venisse introdotto nel nostro paese si finirebbe con il vanificare la conquista, ottenuta con la legge Bucalossi, della separazione tra i due diritti.

Sulla base di tali considerazioni, mi dichiaro contrario all'impostazione dell'articolo 3, anche se apprezzo molto il lavoro svolto dal relatore.

ANNA DONATI. Ho già avuto occasione di evidenziare il mio dissenso nei confronti del *plafond*. Del resto, mi sembra che anche l'INU insista sulla tesi secondo cui si devono valutare più approfonditamente gli effetti indotti dallo stesso *plafond* nei confronti della pianificazione, non perché esso modifica quest'ultima, ma perché evidentemente il costo o il valore di un'area costituiscono parametri che influiscono sulle scelte urbanistiche e progettuali, indipendentemente dalla nostra volontà.

Il costo di un'area, in sostanza, diventa un fattore decisivo nella scelta se edificare o meno, compromettendo in tal modo scelte di tipo urbanistico che dovrebbero essere effettuate non sulla base di parametri di mercato ma in riferimento a criteri di qualità insediativa e ad altri elementi.

Desidero inoltre ricordare l'esperienza francese che attualmente è in corso di abbandono, in quanto ha provocato un effetto di pianificazione estensiva che, grazie agli indici, era più favorevole ad insediamenti di tipo espansivo, con tutti i problemi che ciò comporta in termini di scelte progettuali che non vengono effettuate *a priori* sulla base di altri parametri, bensì in via indotta rispetto ai costi e all'indennità di esproprio.

Nel nostro paese, ancora più che in Francia, si pone un problema di spazio legato alla scarsità di aree, soprattutto se si considera il rapporto tra la popolazione e le aree effettivamente edificabili. Probabilmente, quindi, in Italia l'effetto sarebbe ancora più dannoso rispetto a quanto è avvenuto in Francia dieci anni fa, quando fu introdotto il *plafond*.

Tra l'altro, abbiamo presentato alcuni emendamenti volti a ripristinare indici di mercato più bassi, che rappresentano per noi il « male minore » anche se manteniamo un atteggiamento di profondo dissenso nei confronti dell'uso di un meccanismo di calcolo che non condividiamo. Naturalmente, riconosciamo che l'individuazione dei comuni con popolazione superiore ai 200 mila abitanti in luogo del riferimento alle aree metropolitane introduce certamente un elemento di chiarezza.

Ritengo comunque che in questa fase non ci si debba limitare ad esaminare gli indici, ma auspico che si possa porre in discussione lo stesso meccanismo ipotizzato, magari sperimentando altri metodi, anche perché siamo tutti consapevoli del fatto che la questione va risolta. Al riguardo, si potrebbero effettuare alcune verifiche, soprattutto in Francia, dove il metodo ipotizzato è già stato adottato, soprattutto per valutare gli effetti ed i riflessi che lo stesso metodo ha avuto sulla pianificazione urbanistica.

CARLO TASSI. Evidentemente la distanza che mi separa dal collega Cederna non è riferita soltanto alla disposizione « topografica » all'interno della Commissione, ma investe anche la formazione intellettuale (non uso la parola cultura in quanto è facilmente anagrammabile e non mi piace).

Tra l'altro, io normalmente viaggio a 200 chilometri orari, mentre il collega è terrorizzato soltanto all'idea che qualcuno possa spostarsi a quella velocità.

Comunque, non mi è mai piaciuta l'idea che lo Stato si arricchisca effettuando una sorta di rapina a danno dei privati. Anche gli atti di carità devono essere esercitati, a mio avviso, con i denari di chi li promuove e non dando, per esempio, la pensione ad Elsa Morante e ponendo la stessa pensione a carico del Ministero della pubblica istruzione. Non accetto, in sostanza, che si faccia la carità prendendo i soldi dalla tasca del vicino. Non ritengo che il progresso debba essere fatto pagare soltanto ad alcuni cittadini e ad altri no, perché esso è a favore e a danno di tutti.

Non sono contrario a che questo articolo sia accantonato o riproposto in una diversa formulazione, ma voglio comunque esprimere il mio punto di vista. Fortunatamente, la Corte costituzionale ha rilevato che l'espropriazione senza indennità è contraddittoria ai principi della Costituzione, per cui senza indennizzo non si può espropriare nulla. Poiché credo che quest'ultimo possa essere concesso anche in natura, nel caso in cui viene espropriato il terreno di qualcuno e l'indennità è eccessiva e costosa, perché non dargli il 3 o il 5 per cento della sua terra, di modo che, anche sotto il profilo culturale come dite voi – chi era proprietario continui ad esserlo ? Non vorrei che si ripetesse ciò che è riuscita a fare a Brescia la democrazia cristiana, la quale ha attuato un esproprio in forme tali che il soggetto interessato per poter costruire una carrozzeria di trecento metri ha dovuto pagare spese di urbanizzazione tre volte superiori a quello che aveva percepito per tutta l'area espropriata ! Credo che storture simili non possano essere più accettate, perché non stanno né in cielo né in terra.

Ripeto, perché non seguire il criterio che ho proposto ? Del resto, sapete bene che se al gioco del lotto si vince più di una certa cifra, se non vado errato, la somma eccedente viene pagata assegnando terreni in Sardegna (naturalmente, non nella Costa Smeralda !). Nel nostro caso potremmo seguire lo stesso principio, nel senso di lasciare alla discrezionalità dell'ente – visto che avete tutti la mania delle autonomie locali – la libertà di attuare le sue scelte urbanistiche senza le costrizioni a cui faceva cenno poc'anzi la collega Donati: nel complesso delle misure di esproprio si potrebbe prevedere che un piccolo pezzo di terreno venga riconosciuto a chi ne aveva la proprietà, così che possa lasciarci le sue aziende agricole o le sue mucche, anziché costruirci sopra dei palazzi, visto che – secondo il fondamento culturale del collega Cederna – si trasforma la terra da produttrice naturale in produttrice artificiale ! Aggiungo che un tale fondamento culturale non deve fare scandalo, perché analogo a quello che portava a considerare l'illiceità deqli interessi per i prestiti di denaro e a giustificare, quindi, la ragione per cui gli usurai venivano bruciati in piazza. Posso anche concordare con chi considera irrazionale che un'area non produttiva o naturalmente produttiva di un certo tipo di prodotto venga a produrne un altro, ma è nelle previsioni del nostro ordinamento che ciò possa accadere.

FRANCESCO SAPIO. Signor presidente, i colleghi che mi hanno preceduto hanno sottolineato, con valide argomentazioni, come il principio di fondo che ha animato il provvedimento al nostro esame sia analogo a quello che con alterne fortune è stato applicato in Francia e che risulta attualmente in disuso; tale principio comporta la determinazione di un indice convenzionale rispetto al quale viene dimensionato sia il valore degli indennizzi per i suoli edificabili, sia l'ammontare dei contributi sul costo di costruzione.

È stato anche detto che in base al suddetto principio in caso di esproprio al proprietario del suolo dovrà essere corrisposto solo il mancato guadagno che gli deriva dal non aver potuto edificare su quel lotto o su quel terreno la quota di volume edilizio determinata dall'indice convenzionale. È stato anche specificato che in caso di edificazione il proprietario deve corrispondere all'amministrazione

un valore pari al beneficio economico che gli deriva dalla possibilità di edificare o di far edificare da altri il volume edilizio che eccede ciò che è definito dall'indice convenzionale.

Credo sia chiaro che attraverso la determinazione dell'indice convenzionale o dei vari indici convenzionali – come vedremo – è possibile, in qualche modo, governare indirettamente il rapporto tra gli oneri che la collettività deve sostenere per l'acquisizione dei suoli e il gettito che all'ente locale deriva dai contributi per l'edificazione.

Non mi soffermo sul meccanismo perché è stato chiaramente illustrato, ma è chiaro che determinando indici convenzionali bassi si riducono i valori degli indennizzi; invece, aumentando i valori degli indici convenzionali si aumentano i valori dei contributi. Viceversa, aumentando l'indice convenzionale, gli indennizzi da corrispondere in caso di esproprio aumentano, mentre contemporaneamente diminuiscono i contributi acquisiti dall'amministrazione locale in caso di edificazione.

È questa la filosofia della legge sulla quale stiamo discutendo. È chiaro che la definizione di una strategia d'uso del territorio che passi attraverso la gestione urbanistica non può che valutare attentamente ciò che comporta l'applicazione dello strumento di determinazione degli indici convenzionali di edificabilità; infatti, una politica che si fermasse o volesse fermarsi solo alla determinazione degli indennizzi per l'espropriazione finirebbe o potrebbe finire per non tener conto degli obiettivi generali, che sono quelli dell'amministrazione dell'urbanistica attraverso l'assicurazione alle amministrazioni, per esempio, della possibilità di avere a disposizione contributi, somme e risorse in grado di rendere attuabile una politica degli indennizzi dei suoli che consenta anche al comune bilanci urbanistici attivi e non passivi; una politica che, comunque, consenta ai comuni di disporre delle risorse utili per l'acquisizione dei suoli necessari al soddisfacimento degli *standard* previsti.

La proposta del relatore, che per certi aspetti mutua quella avanzata dalla cosiddetta proposta Cutrera, tende anzitutto ad individuare l'indice convenzionale per aree omogenee (in particolare quelle comprese nel centro edificato e nel centro abitato). Abbiamo già visto, nel corso della discussione svolta in relazione all'articolo 1, che la delimitazione dei centri edificati ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 865 e la delimitazione dei centri abitati dovranno essere operate dai consigli comunali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Ebbene, la previsione del relatore D'Angelo è di assegnare, per le aree comprese nel centro edificato e per quelle comprese nel centro abitato, rispettivamente, un indice convenzionale di edificabilità pari a 1 e a 0,5 metro cubo per metro quadrato.

Abbiamo effettuato calcoli e parametrazioni servendoci della collaborazione di esperti appartenenti all'ufficio tecnico erariale, nonché dei tecnici Stanghellini e Coppo, che abbiamo ricevuto in audizione in qualità di consulenti. Esiste quindi, allo stato attuale, la possibilità di verificare i dati scaturiti dalle analisi effettuate sulle simulazioni che sono state attuate utilizzando, nei metodi di calcolo, gli indici proposti dal relatore.

Abbiamo constatato che tali indici producono effetti piuttosto distorcenti; in linea di principio, si può affermare che i bilanci urbanistici sono sempre negativi, ossia i comuni pagano molto per effettuare gli espropri ed incassano poco, in quanto i contributi sul costo di costruzione sono bassi.

È evidente, quindi, che non si può valutare l'opportunità di adottare quegli indici convenzionali solo sulla base della semplice indennità di esproprio. Riteniamo invece (questo è un punto su cui chiederemo una verifica anche politica) che una legge sul regime dei suoli e degli immobili debba tenere conto dell'esigenza che l'applicazione dei suddetti indici convenzionali renda possibile la gestione urbanistica del territorio.

Al riguardo, abbiamo potuto constatare che gli indici proposti dal relatore finiscono con il penalizzare una politica di riqualificazione nei centri storici, ossia finalizzata alla valorizzazione e al recupero del patrimonio edilizio preesistente, premiando invece un'espansione a bassa densità nelle zone esterne al centro storico ed anche al centro abitato, magari nelle aree agricole.

Certamente, non è questo che vogliamo; pertanto, ci siamo preparati all'elaborazione di correttivi nei confronti di tali deformazioni. Gli stessi correttivi sono inseriti negli emendamenti che proporremo e non si riferiscono solo alla determinazione del parametro relativo all'altezza virtuale; si tratta, infatti, di correttivi che si collegano anche alla determinazione del valore convenzionale dell'edificabilità e all'incidenza del valore dell'area.

Si tratta di questioni sulle quali è necessario riflettere ulteriormente. Chiedo, pertanto, al presidente di fissare, nel periodo di sospensione dei lavori della Camera, un incontro con i tecnici che hanno elaborato i dati su cui dovremo confrontare le nostre opinioni; essi, nel corso di un incontro informale, potrebbero illustrarci i risultati del loro lavoro.

In conclusione, mi sembra assolutamente necessario, per quanto riguarda l'articolo 3, superare la previsione di un indice convenzionale anche per i comuni con popolazione superiore ai 200 mila abitanti, per i quali si prevede un indice convenzionale di edificabilità nella misura di 1,5 metri cubi per metro quadrato per le aree comprese nel centro edificato e di 0,8 metri cubi per metro quadrato per le aree esterne ad esso.

Ho svolto alcune riflessioni preliminari in riferimento all'articolo 3, fermo restando che nel corso della discussione del provvedimento avremo modo di comprendere se vi sia la possibilità di trovare intese o aggiustamenti in ordine ad un nodo fondamentale dello stesso provvedimento in esame.

GIUSEPPE CERUTTI. Indubbiamente l'articolo 3 rappresenta uno dei punti chiave del provvedimento al nostro esame; in proposito, esistono ancora valutazioni divergenti sugli indici volumetrici, sui termini di applicazione nonché sulla questione dell'altezza virtuale. In particolare, il riferimento ai 3 metri può essere accettabile per un'abitazione ma non per un locale destinato ad attività produttive.

Sulla base di tali considerazioni, propongo di accantonare temporaneamente l'articolo 3 nonché i successivi articoli 4 e 5.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta, avanzata dall'onorevole Cerutti, di accantonare temporaneamente l'esame degli articoli 3, 4 e 5.

(È approvata).

Poiché ai successivi articoli 6 e 7 non sono stati presentanti emendamenti, li porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 6.

(Modalità di applicazione del contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria).

1. Il contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria, calcolato ai sensi dell'articolo 5 dagli uffici comunali, è comunicato al richiedente la concessione edilizia prima del suo rilascio. Sono fatte comunque salve le disposizioni di cui all'articolo 28, quinto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modifiche ed integrazioni.

2. A scomputo totale o parziale del contributo dovuto il consiglio comunale può accettare la cessione di immobili compresi negli strumenti urbanistici attuativi vigenti al momento della richiesta di concessione.

3. Il valore degli immobili ceduti ai sensi del comma 2 è calcolato applicando i criteri definiti dall'articolo 12.

4. Le cessioni operate ai sensi del comma 2 sono esenti dall'imposta sull'incremento di valore degli immobili e sono soggette alle imposte di registro, catastali ed ipotecarie in misura fissa.

(È approvato).

ART. 7.

(Trattamento fiscale delle permute effettuate per l'esecuzione dei piani).

1. Nell'ambito e in attuazione degli strumenti urbanistici attuativi le permute effettuate per l'esecuzione dei piani sono esenti dall'imposta sull'incremento di valore degli immobili e sono soggette alle imposte di registro, catastali ed ipotecarie in misura fissa.

(È approvato).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 17,30.

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 20 novembre 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO