COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

133.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 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, 8, 9, 10, 12, 13, 14

Bonfatti Paini Marisa (gruppo comunista-PDS) 4, 8, 9, 12, 13

Bortolani Franco (gruppo DC) 9

Cerutti Giuseppe (gruppo PSI) 5, 10, 11, 13

D'Amelio Saverio, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 4, 5, 8

D'Angelo Guido (gruppo DC), *Relatore* 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13

Donati Anna (gruppo verde) 10, 12

Galli Giancarlo (gruppo DC) 5, 8, 11, 13

Paganelli Ettore, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 4

Sapio Francesco (gruppo comunista-PDS) 13

Testa Enrico (gruppo comunista-PDS) 14

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 12,10.

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

(È approvato).

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 della 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.

Proseguiamo la discussione del nuovo testo della proposta di legge, assunto come testo base. Ricordo che nella seduta di ieri sono stati approvati gli articoli 1, 2, 6 e 7, mentre sono stati accantonati gli articoli 3, 4 e 5.

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 8.

(Gestione urbanistica comunale).

1. I proventi del contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria e i contributi di cui al precedente articolo 5 sono versati nel conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune di cui all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e sono utilizzati per il pagamento dell'indennità di esproprio dei beni, di cui all'articolo 9, terzo comma, sotto la responsabilità del sindaco, o suo delegato, e del segretario comunale, ai sensi dell'articolo 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. Entro il 31 marzo di ciascun anno e comunque in sede di esame dei conti consuntivi, il sindaco presenta al consiglio comunale per l'approvazione la « relazione sulla gestione urbanistica comunale » con il riepilogo dei proventi percepiti e delle spese effettuate ai sensi del comma 1 e con l'elenco degli atti di trasferimento dei diritti e di assunzione di obbligazioni attinenti alla materia urbanistica.

Avverto che a tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 8, sostituire il comma 1 con il seguente:

1. I proventi del contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria e quelli di cui all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, formano parte della gestione urbanistica comunale. Essi sono versati nella contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato.

8. 4.

Il Governo.

All'articolo 8, comma 1, dopo le parole sono utilizzati *aggiungere le seguenti* in modo prioritario.

8. 1.

Cerutti.

All'articolo 8, comma 1, dopo le parole: terzo comma *aggiungere* e per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

8. 2.

Il Relatore.

All'articolo 8, comma 2, in fine, sostituire le parole attinenti alla materia urbanistica *con le seguenti* ai sensi della presente legge.

8. 3.

Il Relatore.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Esprimo parere favorevole sull'emendamento 8.4 del Governo; invito l'onorevole Giuseppe Cerutti a ritirare il suo emendamento 8.1 e raccomando l'approvazione dei miei emendamenti 8.2 e 8.3.

ETTORE PAGANELLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il Governo esprime parere conforme a quello del relatore.

MARISA BONFATTI PAINI. Vorrei chiedere al rappresentante del Governo di illustrare i motivi che hanno indotto il Governo stesso a presentare l'emendamento 8.4.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Se il presidente consente, vorrei cercare io di rispondere al quesito posto dalla collega Bonfatti. L'emendamento è stato predisposto dal tesoro e credo si tratti esclusivamente di assicurare l'unitarietà della gestione urbanistica comunale, facendo in modo che tutti i fondi passino attraverso la tesoreria provinciale dello Stato. Non mi sembra che l'emendamento introduca alcuna differenza sostanziale; quello che ci interessava è che i fondi fossero vincolati agli espropri ed alle opere di urbanizzazione. L'emendamento del Governo non modifica affatto la destinazione dei fondi; il fatto che essi siano versati nella tesoreria del comune o in quella provinciale dello Stato credo sia, dal punto di vista sostanziale, irrilevante.

MARISA BONFATTI PAINI. La mia preoccupazione riguarda il fatto che non si creino difficoltà per l'utilizzo dei fondi ed ho l'impressione – ma su questo vorrei dei chiarimenti – che la soluzione proposta dal Governo, con il versamento presso la tesoreria provinciale dello Stato, renderà più difficile e meno rapido l'utilizzo dei fondi. I comuni già devono fronteggiare una serie di difficoltà, tra cui quella di avere pochi fondi a disposizione; non credo sia opportuno inserirne altre. Vorrei, ripeto, solo un chiarimento in proposito.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di stato per i lavori pubblici.* L'emendamento 8.4, suggerito dal Ministero del tesoro, tende soltanto a rafforzare ciò che è già presente nella normativa e che attiene ai bilanci comunali. Per evitare il ripetersi di quanto si è verificato in certi casi, dove le somme rivenienti dagli oneri di urbanizzazione sono state destinate ad altri fini, quali investimenti in BOT e CCT, l'emendamento in questione rende più esplicito il vincolo ai comuni della destinazione dei contributi sulla maggiore utilizzazione edificatoria, i quali devono essere appositamente allocati in un capitolo di bilancio da destinare soltanto agli oneri urbanistici.

MARISA BONFATTI PAINI. È importante, però, che poi non vi siano impedimenti burocratici nello spendere velocemente questi fondi...

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di stato per i lavori pubblici.* No, resta la decisione autonoma e sovrana del consiglio comunale, ma solo per quel fine e non per altri. Ripeto l'emendamento è finalizzato soltanto ad evitare l'utilizzazione del fondo per altre destinazioni.

MARISA BONFATTI PAINI. Si tratta, comunque, di un'utilizzazione illegittima, perché se nel testo in esame avevamo

chiaramente specificato che questi fondi dovevano essere vincolati presso un conto corrente, per certi fini e non per altri, a me sembra che tale dizione avrebbe garantito sufficientemente...

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di stato per i lavori pubblici.* Il vincolo nella contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato può essere tolto nel momento in cui l'amministrazione comunale specifica che i proventi in questione sono destinati ai fini suddetti.

GIANCARLO GALLI. *La ratio* dell'emendamento 8.4 e ben comprensibile; a mio avviso essa è da apprezzare, tuttavia voglio rilevare che i proventi degli oneri concessori sono oggi già vincolati ed indirizzati in un'apposita sezione del bilancio del comune; si tratta di proventi iscritti in un apposito fondo, da utilizzare solo previa deliberazione del consiglio comunale, la cui destinazione, essendo sempre vincolata, non può essere diversa da quella prevista.

Dunque, mentre a mio avviso non si pone il problema della responsabilità diretta del sindaco, si pone invece la questione che i fondi sono infruttiferi, nel momento in cui, già oggi, vengono trasferiti obbligatoriamente alla tesoreria provinciale. Pertanto, affermare nell'emendamento che i fondi sono fruttiferi, significa non solo che il comune non perde nulla, ma che il deposito, in quanto fruttifero, è conseguentemente vantaggioso. Da questo punto di vista, l'emendamento del Governo a me sembra positivo.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Vorrei pregare il collega Galli di non sollevare altri problemi ed aggiungo, in merito all'emendamento 8. 4, che avrei potuto ribadire il mio parere favorevole solo qualora fosse stato inteso come sostituivo della prima parte del comma 1 dell'articolo 8. A mio avviso, infatti, non vi è motivo di sostituire la seconda parte – tra l'altro posta in adempimento a una condizione indicata dalla Commissione affari costituzionali –, la quale specifica che i proventi in questione sono utilizzati per il pagamento dell'indennità di esproprio dei beni, di cui all'articolo 9.

La diretta responsabilità del sindaco, inoltre, serve a rafforzare un obbligo che finora è stato spesso disatteso dalle amministrazioni comunali. Il richiamo alla legge n. 142, che prevede la responsabilità del segretario comunale, è parso utile, perché riferito – ripeto – ad un punto delicato che è stato costantemente disatteso.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di stato per i lavori pubblici.* Dichiaro di ritirare l'emendamento 8.4 del Governo.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Cerutti 8.1, per il quale il relatore ha invitato il presentatore a ritirarlo.

GIUSEPPE CERUTTI. Dichiaro di ritirarlo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 8.2, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento del Governo 8.3, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 8, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. 9.

(Vincoli per l'espropriazione e per l'inedificabilità).

1. Salvo quanto stabilito dal successivo comma 6, il termine di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, è di dieci anni a decorrere dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale defla Regione del provvedimento definitivo di approvazione dello strumento urbanistico generale.

2. Per gli strumenti urbanistici di cui sia già avvenuta la pubblicazione ai sensi del comma 1 alla data di entrata in vigore della presente legge il termine decorre dalla pubblicazione medesima.

3. A partire dalla scadenza del nono anno dalla data di pubblicazione di cui al comma 1, i proprietari di beni assoggettati a vincoli preordinati dall'espropriazione ovvero a vincoli che comportino l'inedificabilità assoluta, hanno facoltà di inoltrare diffida all'amministrazione comunale, ovvero all'amministrazione pubblica interessata all'attuazione del vincolo, affinché provvedano ad attivare il procedimento espropriativo in conformità alle leggi vigenti entro il termine perentorio di un anno dalla notifica della diffida.

4. Per gli strumenti urbanistici generali, il cui termine di efficacia alla data di entrata in vigore della presente legge sia pari o inferiore ad un anno, la diffida potrà essere notificata entro un anno dalla predetta data.

5. Qualora nel termine di un anno dalla notifica della diffida di cui ai precedenti commi 3 e 4 non sia stato notificato il decreto di esproprio o di occupazione del bene vincolato, si produce la decadenza del vincolo e i relativi beni sono assoggettati alle seguenti discipline:

a) all'interno del centro edificato possono essere realizzati interventi di manutenzione straordinaria, risanamento e ristrutturazione edilizia comportanti anche una diversa distribuzione degli spazi interni senza mutamento di destinazione d'uso, nonché ampliamento dei fabbricati esistenti, purché non sia superato l'indice di un mc/mq, compreso il volume preesistente;

b) all'esterno del centro edificato, possono essere realizzate, oltre alla ristrutturazione degli edifici esistenti, anche nuove costruzioni, purché non provviste di oltre due piani utili e nei limiti dell'indice volumetrico fondiario di 0,03 mc/mq;

c) nell'intero territorio comunale potranno essere realizzate o adeguate opere pubbliche ed opere anche private di urbanizzazione primaria e secondaria, tranne quelle specificamente vietate con motivata delibera del Consiglio comunale. Resta fermo l'obbligo del preventivo inserimento nel programma pluriennale di attuazione, ove previsto dalle norme statali e regionali vigenti; per i comuni assoggettati allo stesso.

6. Ove non sia stata notificata la diffida di cui ai precedenti commi 3 e 4, resta ferma l'efficacia dei vincoli di cui al comma 3.

Avverto che a tale articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

All'articolo 9, comma 3, sostituire le parole dall'espropriazione *con le seguenti* all'espropriazione.

9. 1.

Il Relatore.

All'articolo 9, comma 3, sopprimere le parole ovvero a vincoli che comportino l'inedificabilità assoluta.

9. 5.

Galli.

All'articolo 9, comma 3, sostituire le parole in conformità alle leggi vigenti *con le seguenti* ai sensi del successivo articolo 14.

9. 2.

Il Relatore.

All'articolo 9, comma 4, sostituire le parole da il cui termine di efficacia *fino a* anno *con le seguenti* pubblicati da più di nove anni prima della data di entrata in vigore della presente legge.

9. 50.

Il Relatore.

All'articolo 9, comma 5, sostituire le parole da il decreto di esproprio *fino a* bene vincolato con le seguenti l'avviso

dell'espropriazione di cui al successivo articolo 14.

9. 6.

Bonfatti, Sapio, Bulleri.

All'articolo 9, comma 5, lettera a), *sopprimere le parole da* nonché ampliamento *sino alla fine.*

9. 7.

Donati, Scalia.

All'articolo 9, comma 5, lettera a), *sopprimere le parole da* nonché *sino alla fine.*

9. 8.

Sapio, Bonfatti Paini, Bulleri.

All'articolo 9, comma 5, lettera a), *sostituire la parola* un *con il numero* 1.

9. 3.

Il relatore.

All'articolo 9, comma 5, sostituire la lettera b) *con la seguente:*

b) all'esterno del centro edificato potranno essere ristrutturati gli edifici senza incremento della cubatura esistente.

19. 9.

Donati, Scalia.

All'articolo 9, comma 5, lettera b), *sostituire la parola* due *con la seguente* ter *e sopprimere la parola* utile.

9. 10.

Bortolani, Pellizzari.

All'articolo 9, comma 5, lettera b), *l'indice* 0,03 *è sostituito dal seguente* 0,01.

9. 11.

Donati, Scalia.

All'articolo 9, comma 5, sopprimere la lettera c).

9. 12.

Donati, Scalia.

All'articolo 9, comma 5, lettera c), *alla fine del primo periodo aggiungere le parole* o incidenti su aree destinate a verde pubblico o privato.

9. 13.

Donati, Scalia.

All'articolo 9, aggiungere, in fine, il seguente comma:

7. Anche dopo la scadenza dei termini, di cui ai precedenti commi 1, 2 e 4, possono essere adottati ed approvati gli strumenti urbanistici ed avviate le procedure espropriative per l'attuazione dei vincoli scaduti.

9. 4.

Il Relatore.

All'articolo 9, aggiungere, in fine, il seguente comma:

7. I comuni con varianti ai propri strumenti urbanistici, provvedano al recupero degli standards urbanistici modificati per effetto delal decadenza dei vincoli di cui al precedente comma 5.

9. 14.

Sapio, Bonfatti Paini.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Nel raccomandare l'approvazione dei miei emendamenti 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.50, invito l'onorevole Galli a ritirare il suo emendamento 9.5 perché l'inciso che egli propone di eliminare è tratto dalla legge n. 1187 del 1968 e sopprimendolo non verrebbe più considerata l'ipotesi ivi prevista.

Analogo invito al ritiro formulo nei confronti dei presentatori dell'emendamento Bonfatti Paini ed altri 9.6, perché con la formulazione proposta è facilmente

prevedibile che i comuni faranno l'avviso di espropriazione ma non porteranno avanti le procedure di esproprio e non si realizzerebbe quindi l'obiettivo principale della legge allo scadere del vincolo.

L'avviso infatti non comporta il pagamento dell'indennità; al contrario, il decreto di occupazione o quello di esproprio comportano il deposito di una somma; è questo elemento che garantisce la serietà dell'intendimento del comune e assicura – ripeto – di raggiungere l'obiettivo della norma.

Mi rimetto alla Commissione per quanto riguarda gli identici emendamenti Donati e Scalia 9.7 e Sapio ed altri 9.8; esprimo parere contrario sull'emendamento Donati e Scalia 9.9, parere favorevole sull'emendamento Bortolani e Pellizzari 9.10; parere contario sull'emendamento Donati e Scalia 9.11.

Invito gli onorevoli Donati e Scalia a ritirare il loro emendamento 9.12 poiché la lettera *c)* ivi richiamata è stata già in parte modificata; esprimo infine parere contrario sull'emendamento Donati e Scalia 9.13 e aprere favorevole sull'emendamento Sapia e Bonfatti Paini 9.14.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il Governo esprime parere conforme a quello del relatore. Per quanto riguarda l'emendamento Bonfatti Paini ed altri 9.6, invito anch'io i presentatori a ritirarlo poché ritengo che esso snaturerebbe la ratio stessa del provvedimento. È bene infatti che, allo scadere del vincolo, resti l'obbligo per l'amministrazione di procedere all'esproprio ed anzi sia rafforzato. Se l'amministrazione non procedesse al deposito delle somme previste per l'esproprio si avrebbe addirittura la lesione di un diritto soggettivo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento 9.1 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Galli 9.5, per il quale il relatore ed il Governo hanno formulato un invito al ritiro.

GIANCARLO GALLI. Accolgo l'invito rivoltomi e ritiro il mio emendamento 9. 5.

PRESIDENTE: Pongo in votazione l'emendamento 9. 2 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento 9.50 del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Bonfatti Paini ed altri 9.6, per il quale il relatore ed il Governo hanno formulato un invito al ritiro.

MARISA BONFATTI PAINI. Accolgo l'invito e ritiro l'emendamento 9.6.

PRESIDENTE. Passiamo agli identici emendamenti Donati e Scalia 9.7 e Sapio ed altri 9.8, per i quali il relatore si è rimesso alla Commissione.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Se il presidente consente vorrei spiegare rapidamente la mia posizione.

La nota sentenza della Corte costituzionale del 1968 ci ha posto l'esigenza di consentire un minimo di attività edificatoria allo scadere del vincolo. In questo senso la norma prevede che si possano realizzare interventi di manutenzione straordinaria, risanamento e ristrutturazione edilizia. È sembrata inoltre opportuna, per concretizzare maggiormente il diritto in questione, l'aggiunta: « nonché ampliamento dei fabbricati esistenti », con il limite però di un metro cubo per metro quadrato, che è una misura molto modesta per i centri edificati che potrà consentire solo in alcuni casi qualche intervento di completamento.

Si tratta, ripeto, di dare sostanza e concretezza alla possibilità di edificare che deve necessariamente scattare allo scadere del vincolo. Sul punto, comun-

que, mi rimetto alla Commissione; se si ritiene che la previsione della semplice ristrutturazione sia già sufficiente, togliamo pure l'inciso in questione che nella maggior parte dei casi sono convinto non potrà trovare applicazione esistendo già un volume superiore a quello previsto.

MARISA BONFATTI PAINI. Insisto sull'emendamento proposto in quanto ritengo che la norma in questione, anche emendata nel senso da noi indicato, sia già sufficiente. Essa infatti prevede si possano realizzare opere edilizie di manutenzione straordinaria, risanamento e ristrutturazione, senza mutamento di destinazione d'uso.

Ritengo invece pericoloso l'ultimo inciso perché, ove si tratti di aree abbastanza estese, la possibilità di edificare anche solo un metro cubo per metro quadro può incidere notevolmente.

Aggiungo che per le aree in questione, per le quali il vincolo è scaduto e si possono realizzare solo determinate opere, il comune dovrà certamente proporre modifiche allo strumento urbanistico. In quella sede, certamente di più ampio rilievo, il comune potrà eventualmente proporre anche la possibilità di nuove destinazioni d'uso o di nuove costruzioni. Mi sembra che la sede per una tale previsione debba essere altra e non quella della norma qui considerata.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione gli identici emendamenti Donati e Scalia 9.7 e Sapio ed altri 9.8 per i quali il relatore si è rimesso alla Commissione.

(Sono approvati).

L'emendamento del relatore 9.3 risulta pertanto precluso.

Pongo in votazione l'emendamento Donati e Scalia 9.9, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'emendamento 9.10.

MARISA BONFATTI PAINI. Chiederei ai colleghi di spiegare brevemente il significato dell'emendamento che propone di inserire le parole « non considerando il piano terra ».

Il piano terra, infatti, è un piano come tutti gli altri, quindi non capisco perché debba essere escluso.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Ho espresso parere favorevole sull'emendamento 9.10, perché ciò che interessa è il rispetto dell'indice di cubatura, e conseguentemente è irrilevante, a mio avviso, il fatto che l'edificio sia di due o di tre piani.

FRANCO BORTOLANI. Si tratta di prevedere un beneficio minimo, considerato che nelle case rurali vi sono cantine e altri locali.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Ribadisco il parere favorevole espresso sull'emendamento 9.10 a condizione che si sostituisca la parola « due » con la parola « tre », senza sopprimere la parola « utile ».

MARISA BONFATTI PAINI. Personalmente, devo dire che anche la formulazione proposta dal relatore non mi convince, sia perché trattandosi di interventi realizzabili all'esterno del centro edificato potrebbero interessare anche il centro abitato, sia perché ritengo che una costruzione a tre piani potrebbe non adattarsi a zone normalmente caratterizzate da una bassa densità edilizia.

Ripeto, ho dei dubbi rispetto alla formulazione proposta dal relatore perché i tre piani utili potrebbero diventare quattro considerando le cantine o altri locali. Sarebbe meglio specificare che deve trattarsi di tre piani fuori terra.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Al fine di evitare equivoci convengo sull'opportunità di mantenere la formulazione dell'emen-

damento 9.10 come proposta dai presentatori.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Bortolani e Pellizzari 9.10, accettato dal relatore e dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Donati e Scalia 9.11, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Donati e Scalia 9.12, per il quale il relatore ed il Governo hanno formulato un invito al ritiro.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore.* Credo che i colleghi abbiano presentato l'emendamento 9.12 per evitare che in qualche caso si potesse costruire un'opera di urbanizzazione assolutamente incompatibile con le caratteristiche e le esigenze della località. Proprio per fugare tale dubbio, ricordo che in sede di comitato ristretto fu aggiunto, alla lettera *c),* l'inciso « tranne quelle specificamente vietate con motivata delibera del consiglio comunale ».

Ritengo che l'esigenza presentata dai colleghi sia in parte soddisfatta dall'inciso di cui sopra, per cui ribadisco l'invito al ritiro dell'emendamento 9.12.

ANNA DONATI. Mi rendo conto che l'emendamento 9.12 non è risolutivo, perché anche sopprimendo il comma *c)* non muterebbe la situazione attuale. Tuttavia, se su certe aree autorizziamo i consigli comunali a realiziare opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tranne quelle specificamente vietate da una sua motivata delibera, a me sembra che non risolveremmo il problema che verrebbe a determinarsi al momento della decadenza dei vincoli. Un privato, per esempio, non avrà alcun interesse a realizzare un'area verde, ma se questa fosse stata prevista da un piano regolatore, una volta caduto il vincolo dovremmo consentire la costruzione di un un parcheggio, nonostante sia prospicente ad un centro abitato, solo perché il comune non ha potuto provvedere agli espropri ? Credo che questa non sia una soluzione, e che comunque sia grave quanto quella di lasciare edificare su un'area verde che era stata prevista nell'ambito di una pianificazione urbanistica che non è stato possibile espropriare solo per problemi di contenzioso. Il problema era questo, e non lo abbiamo certo risolto specificando che deve trattarsi di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, perché un privato – ripeto – avrà interesse a costruire soltanto qualcosa che gli renda e che potrà rivendere. Nonostante le carenze di aree a verde, non è pensabile che vi siano privati intenzionati a realizzarle.

Mi rendo conto che la soluzione prospettata con il mio emendamento non è la migliore, ma essa è mossa dalla preoccupazione che venga stravolta completamente la pianificazione preesistente.

GIUSEPPE CERUTTI. Vorrei osservare alla collega Donati che la lettera *c)* del comma 5 dell'articolo 9 è in realtà estremamente innovativa. Oggi infatti corriamo il rischio che, trascorsi i previsti dieci anni e decaduto il vincolo, le aree rimangano quelle che sono perché di fatto un indice di 0,03 metri cubi per metro quadrato in aree di una certa dimensione significa azzerare qualsiasi possibilità di edificare.

Al contrario, qui si prevede la possibilità per il comune di selezionare le opere di urbanizzazione. Sapendo che, alla scadenza del vincolo, il privato potrà sostituirsi al comune o intervenire con il comune per realizzare una serie di opere di urbanizzazione – sono stati ricordati i parcheggi, ma può trattarsi anche di attrezzature sportive o qualsiasi altro intervento – una amministrazione intelligente realizzerà le opere di urbanizzazione che non interessano al privato, lasciando comunque aperta una possibilità di iniziativa al privato stesso che compensi, ad esempio, una determinata carenza di *standard.*

La norma in questione, dunque, è estremamente importante e sopprimerla significherebbe davvero lasciare la situazione così com'è e negare anche quel minimo di compensazione fra privato e pubblico che invece la norma tende a realizzare.

GIANCARLO GALLI. Vorrei esporre una considerazione e chiedere un chiarimento. Si è discusso prima della utilizzazione dei proventi e si è ricordato come questi siano destinati al pagamento dell'indennità di esproprio e poi alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. In questo ambito si pone un problema centrale, cioè collegare la pianificazione urbanistica con quella economica. Lasciare l'una sganciata dall'altra significa costruire in termini velleitari un disegno di città ed una dotazione di *standard* urbanistici che si ritengono necessari quando si tratta di pianificare e colorare le carte ma che non sono più tali quando si passa a reperire le risorse finanziarie per acquisire le aree su cui o attraverso le quali realizzare quelle dotazioni di standard.

Il problema centrale quindi è il nesso stretto ed inscindibile che deve sussistere fra pianificazione territoriale e programmazione economica; diversamente si crea una « bomba » urbanistica innescata a scoppio ritardato, che può produrre effetti clamorosi. Mancando quello stretto collegamento, infatti, potrebbe avvenire che per effetto di una disinvolta programmazione delle risorse urbanistiche o per il loro utilizzo solo per alcune opere (perché magari occorre soddisfare un fabbisogno arretrato e realizzare, ad esempio, le fognature) i fondi si esauriscano e risulti quindi impossibile acquisire le aree. In questo modo tutti i vincoli decadrebbero e la stessa pianificazione urbanistica verrebbe posta in discussione per la mancanza dei fondi necessari.

La soluzione proposta dal relatore è molto brillante, ma rischia di essere vanificata se non ha un adeguato supporto di natura economica in termini di disponibilità reale di risorse.

L'utilizzo delle somme può anche essere programmato a lunghissima scadenza ed è opportuno che il deposito sia fruttifero, ma è assolutamente necessario il collegamento stretto che ho prima richiamato. Il problema dunque si pone, a mio avviso, nei termini che ho indicato; per il resto, ripeto, considero molto brillante la soluzione indicata dal relatore.

GIUSEPPE CERUTTI. Abbiamo accantonato alcuni articoli proprio per assicurare un collegamento tra l'aspetto economico e quello urbanistico.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Vorrei che fossimo tutti consapevoli del fatto che, in grandissima parte dei comuni italiani, i piani urbanistici vigenti hanno più di cinque anni di vita ed i vincoli, quindi, sono tutti scaduti. In tutti questi comuni, dunque, già oggi sarebbe possibile realizzare i parcheggi cui si è riferita la collega Donati. Intendo dire che già oggi, in base alla legge-ponte del 1967 e alla legge Bucalossi del 1977, è possibile, una volta scaduti i vincoli, realizzare, oltre alle opere di inserimento produttivo in misura massiccia (si parla di un decimo dell'area coperta senza limiti di cubatura), oltre all'indice di cubatura residenziale prima richiamato, anche opere che non siano né di residenza né di insediamento produttivo e, quindi, innanzitutto quelle di urbanizzazione, liberamente e senza alcun limite.

Il rischio è che, per cercare di perfezionare la norma, si finisca per non realizzare neanche un minimo di disciplina. Il riferimento alle opere di urbanizzazione è un modo per cercare di superare le eccezioni della Corte costituzionale, dimostrando che vi è un minimo di possibilità di utilizzazione di queste aree da parte dei proprietari. Nei centri abitati non si può far nulla, all'esterno del centro edificato l'indice di riferimento è lo 0,03, cioè quasi zero, però si può opporre che si possono realizzare le opere di urbanizzazione. Si tratta, ripeto, di un modo per giustificare il prolungamento di una limitazione sostanziale derivante dal

vincolo. Ricordiamoci che abbiamo allungato a dieci anni la durata dei vincoli; ora la situazione che consideriamo è quella in cui, passato questo periodo il comune non abbia realizzato le opere o gli espropri. In questa situazione occorre consentire un minimo di attività edificatoria; se consentiamo la realizzazione di opere di urbanizzazione forse il disastro sarà minore di quello che temiamo. Se poi dobbiamo ipotizzare che i comuni in nessun caso interverranno, questo è un fatto che certo non possiamo impedire con la legge, rispettando per altro le indicazioni della Corte costituzionale. Se, trascorso il tempo previsto, i comuni non avranno i fondi necessari, dovranno recuperare gli *standard* su altre aree.

ANNA DONATI. Signor presidente, ritiro l'emendamento soppressivo della lettera *c)* del comma 5 dell'articolo 9, perché concordo sul fatto che la situazione attuale è peggiore di quella che si determinerà con la norma in questione; insisto però sul fatto che i pericoli permangono e che una soluzione non è stata trovata.

PRESIDENTE. Essendo stato ritirato dalla collega Donati l'emendamento 9.12, passiamo all'emendamento Donati e Scalia 9.13.

ANNA DONATI. Mi permetto di insistere su questo emendamento, signor presidente, perché non vorrei che per le aree destinate a verde vi sia la possibilità di utilizzarle in altro modo. Pur restando in un regime un po' incerto, dovendo mettere dei limiti e allo stesso tempo rispettare le sentenze della Corte costituzionale, vorrei che fosse garantito il rispetto degli *standard*.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Donati e Scalia 9.13, non accettato dal relatore né dal Governo.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento del relatore 9.4.

MARISA BONFATTI PAINI. Vorrei che il relatore illustrasse il suo emendamento, a proposito del quale ho dei dubbi anche dal punto di vista della costituzionalità, in quanto propone l'adozione, dopo la scadenza dei termini, di strumenti urbanistici esecutivi che, addirittura, rimetterebbero in circolo i vincoli scaduti. A me sembra che una simile previsione sia contraddittoria con tutto quello che abbiamo detto finora. Oltre tutto, non capisco in che modo uno strumento esecutivo possa attuare una previsione di piano generale che è ormai scaduta.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Onorevole Bonfatti Paini, il mio emendamento 9.4 tende a tutelare il più possibile l'attuazione di queste previsioni di piano. Ho tenuto presente il fatto che la legge n. 1187 del 1968 (e la Corte costituzionale da questo punto di vista l'ha ritenuta valida) consente l'abrogazione del vincolo oltre i 15 anni, cioè di 5 anni più la durata dei piani urbanistici esecutivi. La Corte costituzionale ha ritenuto, quindi, che nel caso in cui si approvi un piano urbanistico esecutivo, il vincolo possa essere protratto per la durata di efficacia del piano urbanistico esecutivo. Tramite l'emendamento in questione, dunque, consentiremmo di recuperare un maggior lasso di tempo.

La seconda ragione che mi ha indotto alla presentazione dell'emendamento 9.4 è che, nonostante l'assenza della norma suddetta, sono pendenti in sede di giustizia amministrativa numerose controversie circa la possibilità o meno di realizzare in ogni caso quanto è previsto nel mio emendamento. Mi riferisco, in particolare, ad alcune sentenze del TAR della Basilicata, il quale ha riconosciuto che, nonostante la scadenza del vincolo, quest'ultimo resta in uno stato di quiescenza, il che significa che non essendo più operante nei confronti del privato, questi potrebbe, per esempio, chiedere la concessione edilizia per l'opera di urbanizzazione; significa, altresì, che fino a quando l'opera non è stata realizzata il comune ha sempre la possibilità di porre in es-

sere il vincolo attraverso lo strumento urbanistico esecutivo. Una norma precettiva, immediatamente operante nei confronti del privato, diviene una norma programmatica, così com'era considerata dal Consiglio di Stato fino agli anni cinquanta.

Credo, quindi, che debba essere risolto questo dubbio sia per evitare che vi siano ulteriori sentenze e giudizi, di cui si gioverebbero solo gli avvocati, sia per offrire al comune una maggiore garanzia circa la possibilità di attuare il piano.

Aggiungo, comunque, che qualora la Commissione non ritenesse opportuno l'accoglimento dell'emendamento 9.4, mi dichiaro disponibile a ritirarlo.

MARISA BONFATTI PAINI. Vorrei ascoltare il parere del relatore in merito alla legittimità del suo emendamento. Mi rendo conto che il problema non si pone se il piano esecutivo viene adottato prima della scadenza del vincolo, in quanto il termine può essere protratto, ma i miei dubbi permangono dal punto di vista della costituzionalità, perché mi chiedo se uno strumento esecutivo adottato dopo la scadenza di un vincolo possa prolungare la durata del vincolo stesso.

GIUSEPPE CERUTTI. Se il privato che poteva utilizzare l'area perché era scaduto il vincolo, non ha ritenuto di dover mettere in mora il comune, di richiedere la concessione personale e di realizzare comunque un'opera urbanizzativa, ciò vuol dire che non era interessato a quell'area. Pertanto, il comune può prorogare i termini in questione attivando gli strumenti esecutivi, anche se è difficile immaginare che possa attivarli in presenza di un piano scaduto.

FRANCESCO SAPIO. Invito il relatore a ritirare il suo emendamento 9. 4.

GUIDO D'ANGELO, *Relatore*. Alla luce delle argomentazioni svolte dai colleghi, dichiaro di ritirare il mio emendamento 9.4.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Sapio e Bonfatti Paini 9. 14.

GIANCARLO GALLI. A proposito dell'emendamento 9.14, avrei preferito una dizione la quale evidenziasse che i comuni sono tenuti a garantire la dotazione minima di *standard* attraverso varianti urbanistiche.

FRANCESCO SAPIO. Sottolineando il mantenimento degli *standard* urbanistici, quindi anche di quelli minimi, se il comune avesse uno *standard* di 20 metri quadrati per abitante, anziché di 18, potrebbe perdere, senza adottare la variante, i due metri in *surplus*.

GIANCARLO GALLI. A me sembrava che il livello dovesse essere quello della dotazione stabilita dalle varie leggi regionali.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Sapio e Bonfatti Paini, 9.14, accettato dal relatore e dal Governo.

(È approvato).

FRANCESCO SAPIO. Signor presidente, ho seguito i lavori della Commissione su questo delicato articolo, in riferimento al quale chiedo un rinvio della votazione per i motivi che sto per svolgere.

L'articolo 9 dovrebbe caratterizzare il provvedimento in esame dal punto di vista del collegamento con la disciplina dei suoli e degli immobili. Infatti il resto del provvedimento è mirato alla definizione dell'indennità di espropriazione. È proprio l'articolo 9 che definisce la strategia d'uso del territorio nella pratica amministrativa d'uso e di gestione dell'urbanistica.

Sicuramente la questione della validità dei vincoli per l'esproprio e l'inedificabilità è centrale e non è sfuggita a coloro i quali hanno presentato al Senato il cosiddetto « provvedimento Cutrera ». Tale progetto di legge risolveva il problema in modo convincente obbligando i comuni ad espropriare comunque le aree

alla scadenza del vincolo, e riconoscendo al proprietario il diritto di ottenere l'indennità di esproprio nel caso in cui l'area non fosse stata espropriata con il procedimento avviato dalla pubblica amministrazione.

Si riconosceva, quindi, agli espropriandi un diritto al risarcimento per il danno subito in presenza di una occupazione illegittima e si prevedeva che tale risarcimento fosse dovuto anche nei casi in cui l'immobile fosse stato irreversibilmente trasformato.

Questo principio poneva l'amministrazione di fronte a due possibilità: attuare l'esproprio, avendo le disponibilità finanziarie ovvero, ancorché in presenza di tali disponibilità, rinunciare all'esproprio perché non rispondeva più all'interesse dell'amministrazione.

Tale logica è stata completamente abbandonata nell'elaborazione del testo. È stata introdotta, infatti, una norma che prescrive un risarcimento per il mancato esproprio. Infatti il proprietario, alla scadenza del vincolo, può diffidare il comune ed in caso di inerzia del comune stesso, l'espropriando, non più espropriato, ha la possibilità di effettuare all'interno del centro edificato interventi di manutenzione straordinaria, risanamento e ristrutturazione e all'esterno interventi di ristrutturazione degli edifici o addirittura di costruzione di nuovi edifici, con i vincoli imposti. Ha comunque la possibilità di realizzare all'interno del territorio comunale adeguate opere di urbanizzazione primaria e secondaria anche private.

Il relatore ha accolto un emendamento presentato dal gruppo comunista-PDS con il quale si intendeva assicurare in qualche modo al comune la possibilità di recupero degli *standard* che, per la decandenza del vincolo, risultano di fatto modificati. Non ci pare che in tal modo sia risolta una questione che deve essere ricondotta in quella logica generale capace di assicurare all'amministrazione pubblica la possibilità di gestire l'urbanistica. Mi riferisco all'esigenza di porre i comuni in grado di dotarsi di quel patrimonio di aree necessario all'adeguamento degli *standard*. Mi rendo conto che la questione è estremamente delicata. Non a caso, infatti, taluni movimenti di opinione (in particolare, mi riferisco all'Istituto nazionale di urbanistica) hanno segnalato l'esigenza che i comuni possano godere della possibilità di entrare in possesso di queste aree, la quale, invece, verrebbe loro negata qualora l'articolo 9 fosse approvato così come proposto nel testo al nostro esame.

A mio avviso, il punto in questione deve ancora costituire motivo di discussione, anche perché avevamo già evidenziato che la sua importanza era tale da condizionare il nostro atteggiamento nei confronti dell'intero provvedimento. Ripeto, l'approvazione di questo articolo, nei termini così configurati, non ci soddisfa, per cui abbiamo bisogno di valutare l'opportunità di integrarlo con emendamenti o di ritornare al testo che ci è pervenuto dal Senato. Chiedo, quindi, che la Commissione rinvii il voto sul complesso dell'articolo 9, anche per valutarne la sua efficacia nel contesto delle altre norme del provvedimento, sulle quali non abbiamo espresso un parere ritenendo necessario un maggior approfondimento.

ENRICO TESTA. Signor presidente, voglio anch'io farle presente che da questo articolo dipenderà la valutazione complessiva che esprimeremo sia sul provvedimento in esame, sia sul suo permanere in sede legislativa.

PRESIDENTE. A me sembra che le condizioni delineatesi in merito a questo articolo siano tali da consentirne la votazione e che la richiesta di ritiro della sede legislativa non sia giustificata, tenuto conto che il lavoro svolto dal Comitato ristretto in sede referente è stato portato avanti con il precipuo intento di ottenere il massimo consenso. Ritengo, quindi, che le questioni ancora aperte possano essere sufficientemente approfondite nel corso del successivo iter procedimentale.

Pongo in votazione l'articolo 9, come modificato dagli emendamenti ad esso apportati.

(È approvato).

Poiché al successivo articolo 10 non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 10.

(Disposizioni relative ai comuni privi di strumento urbanistico generale).

1. I comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale perimetrato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge le aree esterne al centro edificato, delimitato ai sensi dell'articolo 1, comma 4, da ricomprendersi nel centro abitato di cui all'articolo 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni.

2. Il centro edificato ed il centro abitato così perimetrati sono rispettivamente equiparati ai centri edificati ed alle zone esterne individuate ai sensi del secondo comma dell'articolo 1 della presente legge.

3. Scaduto il termine di cui all'articolo 22, nel territorio esterno al centro edificato nei comuni inadempienti posono essere avviati espropri limitatamente ad opere pubbliche di interesse statale di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, previa delimitazione del centro abitato con decreto del Provveditore regionale alle opere pubbliche.

(È approvato).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,30.

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