

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 605

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(NATALI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

E COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150

Seduta del 29 ottobre 1968

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Con decisione n. 55 del 29 maggio 1968, la Corte costituzionale ha preso in esame il problema della legittimità costituzionale degli articoli 7 e 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, in relazione all'articolo 42, comma terzo, della Costituzione.

La Corte è partita dal presupposto: che, ai sensi dell'articolo 7 della citata legge urbanistica, il piano regolatore generale può imporre alla proprietà privata vincoli preordinati all'esproprio e vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del diritto di proprietà, determinano uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto; che tali vincoli sono immediatamente operativi ed hanno efficacia a tempo indeterminato (articolo 11 della legge urbanistica); che per gli stessi vincoli, infine, non è prevista, anzi è espressamente esclusa (articolo 40 della legge urbanistica) la corresponsione di qualsiasi indennizzo.

La Corte ha ritenuto che i vincoli suindicati hanno carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto essi impongono un sacrificio alla proprietà privata — in via temporanea per i vincoli preordinati all'esproprio ed in maniera definitiva per gli altri vincoli di immodificabilità che non incidono sulla titolarità del bene — oltre i limiti che sono connotati al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. In altri termini, tali vincoli privano il proprietario di facoltà di utilizzazione dei beni, sussistenti al momento della imposizione: facoltà che sono inerenti al diritto di proprietà, quale risulta dalla legislazione in generale e da quella urbanistica in particolare, attualmente vigente.

La sottrazione di tali facoltà senza la corresponsione di un adeguato indennizzo è in contrasto, secondo la Corte, con l'articolo 42, comma terzo, della Costituzione.

Per le ragioni suindicate, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei nu-

meri 2, 3, 4 dell'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'articolo 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente ed a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nel senso come sopra chiarito.

2. — La decisione della Corte ha determinato, come effetto immediato, gravi conseguenze sulla pianificazione comunale *in itinere*, la quale ha subito praticamente un arresto a tutti i livelli. Ed infatti, le giunte provinciali amministrative non approvano le delibere di adozione dei piani; il Consiglio di Stato non si pronuncia sui piani sottoposti al suo esame per il parere richiesto dalle norme vigenti; la Corte dei conti rinvia la registrazione dei decreti di approvazione.

D'altra parte, il comprensibile disorientamento determinato dalla decisione nelle amministrazioni comunali si riflette anche sulle elaborazioni in corso, determinando da un lato ritardi pregiudizievoli e dall'altro il pericolo di una impostazione dei piani condizionata dall'ipotesi dell'indennizzo dei vincoli.

Infine, è messo in crisi lo stesso sistema della legge-ponte, la cui idea — forza — la quale si esprime attraverso una serie di norme procedurali e sostanziali — è quella di rimuovere l'inerzia comune e di stimolare la formazione e l'approvazione dei piani regolatori, la cui carenza è stata in passato la causa essenziale del dilagante disordine urbanistico.

Si impone quindi, con carattere di urgenza, una soluzione che sblocchi immediatamente la situazione di stallo in cui si trova la pianificazione comunale: una soluzione immediata e temporanea — nel senso che sarà meglio chiarito in seguito — che elimini le conseguenze determinate dalla decisione della Corte, senza investire i temi di fondo della riforma urbanistica di carattere generale.

3. — Quali che siano dal punto di vista formale gli effetti della decisione sulle norme, delle quali è stata dichiarata « in parte » la illegittimità costituzionale, non vi è dubbio che si rende necessario un intervento del legislatore per integrare la normativa ormai carente a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, o comunque per adeguarla alle direttive della Corte.

In questa prospettiva, ai fini della individuazione della soluzione che meglio in via immediata può risolvere i problemi posti dal-

la dichiarazione di illegittimità costituzionale, si è partiti dalla considerazione che la Corte ha ritenuto l'imposizione di vincoli a contenuto espropriativo senza la corrispondenza di un adeguato indennizzo, in contrasto con il principio dell'articolo 42, comma terzo, della Costituzione, per il motivo che i vincoli medesimi sono posti a tempo indeterminato o comunque possono avere efficacia a tempo indeterminato.

Il problema impostato nella decisione è stato appunto quello « se la mancanza di previsione, nella legge urbanistica, di un termine finale di effettiva operatività dei vincoli riconducibile nell'ambito delle disposizioni di un piano regolatore generale e nello stesso tempo, l'operatività immediata, senza il riconoscimento di alcun compenso, dei vincoli imposti dal piano stesso, ... siano conformi all'articolo 42, terzo comma, della Costituzione che condiziona l'assoggettamento e l'espropriazione della proprietà privata, per motivi di interesse generale, all'attribuzione di un corrispondente indennizzo ».

Dalla motivazione della decisione risulta, poi che la Corte ha considerato, e ripetutamente, l'indeterminatezza temporale dei vincoli come un motivo fondamentale della incostituzionalità delle norme che tali vincoli consentono di imporre attraverso i piani regolatori generali.

Lo stesso dispositivo della decisione contiene, infatti, la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 7 e 40 della legge urbanistica 1942, in quanto non prevedono la corresponsione di un indennizzo per le prescrizioni a carattere sostanzialmente espropriativo operanti immediatamente ed « a tempo indeterminato ».

Può, quindi, concludersi che dalla decisione della Corte si evince il principio che la dichiarazione di incostituzionalità delle norme è stata determinata, per quanto in questa sede interessa, dalla circostanza dell'efficacia a tempo indeterminato dei vincoli imposti in sede di piano regolatore generale. Principio questo, dal quale può agevolmente desumersi che siano conformi alle disposizioni costituzionali i vincoli, anche a carattere espropriativo, che siano posti a tempo determinato, cioè con un preciso e sicuro limite di efficacia temporale.

Ed infatti la Corte, nella stessa decisione, proprio in base alla considerazione di un'efficacia limitata nel tempo, ha potuto affermare la costituzionalità delle prescrizioni imposte in sede di piano particolareggiato, senza la previsione di alcun indennizzo: « tra i limiti

legittimi, in quanto connaturali alle anzidette esigenze (e storicamente tramandati) deve farsi rientrare l'assoggettamento a vincolo di immodificabilità per la limitata durata (purché ragionevole) dei piani particolareggiati.

4. — Sulla base delle suesposte considerazioni è stata delineata la soluzione che si propone nell'allegato disegno di legge.

Viene mantenuta nelle sue linee essenziali la disciplina già contenuta nella legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, la quale si sostanzia nella regolamentazione dell'attività costruttiva a mezzo di piani regolatori generali e di piani esecutivi: particolareggiati e di lottizzazione. Viene confermata anche la possibilità di imporre, in sede di piano regolatore generale, vincoli alla proprietà privata di immediata operatività, sia per consentire la realizzazione di impianti ed attrezzature pubbliche o di interesse generale e sia per limitare od annullare la facoltà di utilizzazione edificatoria di determinate aree.

La ragione di incostituzionalità di tale normativa viene invece superata, in quanto nella nuova disciplina le previsioni di piano regolatore generale, che comportano vincoli aventi contenuto espropriativo nel senso indicato dalla Corte, non hanno efficacia a tempo indeterminato ma solo per un limitato periodo di tempo; tali vincoli, quindi, non si sostanziano in una definitiva privazione delle facoltà del proprietario, essendo il diritto di proprietà destinato a riespandersi qualora i vincoli stessi non siano tradotti in un piano particolareggiato o di lottizzazione entro un termine prefissato, ovvero non siano attuati entro il termine di efficacia - dieci anni - dei predetti strumenti esecutivi.

In questa disciplina si spiega anche perché le norme che vengono sostituite (articoli 7 e 40 della legge unica 1942) siano sostanzialmente conformi a quelle dichiarate incostituzionali: perché tali norme «diventano» costituzionali nel nuovo sistema previsto dall'unito disegno di legge, che consente limitazioni a contenuto espropriativo, senza indennizzo, soltanto per un periodo di tempo determinato.

5. — È stato già accennato, ma occorre precisarlo, che la soluzione proposta con l'unito disegno di legge è intesa soltanto a superare - in modo, peraltro, corretto sotto il profilo costituzionale - la situazione di paralisi della pianificazione comunale determinata dalla decisione della Corte.

Tale proposta, ovviamente, non può e non vuole essere una soluzione definitiva dei problemi che la decisione della Corte ha aperto o, più esattamente ha riproposto e che investono i temi di fondo della riforma generale urbanistica: primo fra tutti quello della perequazione ovvero della eliminazione delle disparità di trattamento create dalle scelte urbanistiche e dagli investimenti di risorse pubbliche.

Tali disparità possono considerarsi l'origine sociologica vera o, quanto meno, la causa essenziale delle remore e delle distorsioni nell'elaborazione e nell'attuazione dei piani regolatori; dello stato di disordine che ha caratterizzato sovente l'espansione urbana e, più in generale, l'assetto del territorio.

La ricerca di un nuovo sistema che elimini le sperequazioni e crei - almeno nella maggior misura possibile - l'indifferenza dei proprietari nei riguardi delle scelte urbanistiche, ha formato oggetto da molti anni nel nostro paese, di un ampio ed impegnato dibattito a tutti i livelli, ed ha dato anche luogo alla presentazione in Parlamento, nella precedente legislatura, di proposte o disegni di legge ispirati a vari orientamenti.

Le soluzioni che sono state e vengono prospettate sono molte, anche nell'ambito di un diverso regime proprietario delle aree edificatorie, e tutte sono intese a modificare radicalmente il sistema vigente, che appare ormai superato sia per le sue carenze intrinseche, sia per i profondi mutamenti intervenuti dopo l'emanazione della legge del 1942, nella realtà socio-economica del paese; mutamenti che sollecitano nuove forme di intervento anche in campo urbanistico.

In questo contesto la temporaneità della soluzione proposta con l'unito disegno di legge postula ed accentua essa stessa la necessità di una più generale riforma.

6. — L'unito disegno di legge si compone di cinque articoli.

L'articolo 1 riguarda il contenuto del piano regolatore generale. Esso riproduce l'articolo 7 della legge urbanistica del 1942 e ne integra le previsioni con l'indicazione dei vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale o paesistico, nonché delle norme di attuazione e ciò in conformità ad una prassi generalmente seguita.

L'articolo 2 contiene la sostanza della «piccola riforma» che viene proposta, stabilendo che le indicazioni di piano regolatore generale che comportano vincoli, cessa-

no di avere vigore qualora, entro cinque anni dall'approvazione del piano regolatore generale, non siano approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati.

Poiché l'articolo 17 della vigente legge urbanistica stabilisce che, dopo la scadenza del termine di attuazione del piano particolareggiato, conservano efficacia a tempo indeterminato alcune previsioni del piano stesso, e poiché fra tali previsioni possono esservi anche vincoli a contenuto espropriativo, lo articolo 2 del disegno di legge prevede che l'efficacia dei vincoli suddetti non può essere protratta oltre il termine di esecuzione dei piani particolareggiati.

Resta, quindi, ferma l'efficacia a tempo indeterminato del piano regolatore generale nel suo complesso, in quanto il termine di efficacia temporanea di cui si è detto, viene posto soltanto per i vincoli a contenuto espropriativo: per quelli, cioè, che determinano una situazione di immodificabilità dei beni, sia in previsione di un trasferimento coattivo degli stessi sia lasciato inalterata la titolarità dei beni medesimi.

Il secondo comma dell'articolo 2 riguarda i piani regolatori generali approvati prima dell'entrata in vigore della nuova legge, per

i quali la durata dell'efficacia delle limitazioni sopra considerate viene fissata in cinque anni, decorrenti però dalla data di entrata in vigore della nuova normativa.

L'articolo 3 sostituisce il primo comma dell'articolo 40 della legge del 1942, fissando il principio della non indennizzabilità delle limitazioni e dei vincoli contenuti nel piano regolatore generale. La norma, come si è accennato, non è in contrasto con i criteri dettati dalla Corte costituzionale, dovendosi il principio della non indennizzabilità combinarsi con la durata a tempo indeterminato dei vincoli di piano a contenuto espropriativo.

L'articolo 4 concerne l'applicabilità nello spazio delle nuove norme, le quali si estendono, in quanto applicabili, alle Regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e di Bolzano, salve le competenze legislative ed amministrative ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle norme di attuazione.

L'articolo 5, infine, per esigenze di immediata applicazione della nuova disciplina, elimina la normale *vacatio legis* e prescrive l'entrata in vigore della legge dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;

2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale:

- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale o paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano ».

ART. 2.

Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione.

Per i piani regolatori generali approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine di cinque anni di cui al precedente comma decorre dalla predetta data.

ART. 3.

Il primo comma dell'articolo 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Nessun indennizzo è dovuto per le limitazioni ed i vincoli previsti dal piano regolatore generale nonché per le limitazioni e per gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni ».

ART. 4.

Le disposizioni della presente legge si estendono in quanto applicabili, alle Regioni a Statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano, salve le competenze legislative ed amministrative ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi Statuti e delle norme di attuazione.

ART. 5.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.