

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

3.

SEDUTA DI VENERDÌ 21 GENNAIO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PEGGIO

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Norme per la edificabilità dei suoli (<i>modificato dal Senato</i>) (500-B) . . .	11
PRESIDENTE	11, 13, 27, 30
ASCARI RACCAGNI	25
ACHILLI	13
BAMBI	25
BORRI	23, 24, 25
CARLOTTO	25
CASTIGLIONE	16, 17, 29
DE CINQUE	25
GIGLIA, <i>Relatore</i>	12, 27
GUARRA	19
PADULA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 28	
PELLIZZARI	23
PORCELLANA	21, 22, 23
QUATTRONE	13
RAFFAELLI	17, 18
TODROS	15, 17, 18, 29
VINEIS	19, 21, 22

La seduta comincia alle 9,20.

CIUFFINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*E' approvato*).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, n. 4, del regolamento, i deputati Vineis, Bambi, Carlotto e Meneghetti sostituiscono, per la seduta odierna, rispettivamente, i deputati Tocco, Carenini, Vincenzo Russo e Drago.

Discussione del disegno di legge: Norme per la edificabilità dei suoli (*modificato dal Senato*) (500-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme per la edificabilità dei suoli », già approvato dalla Camera nella seduta del 25 novembre 1976 e modificato dal Senato nella seduta del 12 gennaio 1977.

L'onorevole Giglia ha facoltà di riferire sulle modifiche apportate dal Senato.

GIGLIA, *Relatore*. Torna a noi oggi dal Senato il disegno di legge sull'edificabilità dei suoli, attorno al quale la Camera — sia in Commissione, sia nel suo *plenum* — ha avuto modo di discutere ampiamente.

Credo sia addirittura ovvio ricordare la importanza del disegno di legge: precedentemente abbiamo già avuto modo di parlarne nel tentativo di migliorare il testo originario. Come tutti ricordano la Commissione s'impegnò in modo particolare nel confronto tra le diverse parti politiche al fine di raggiungere un accordo che tenesse conto della netta evoluzione positiva che negli ultimi tempi si è registrata nel paese in materia di edificabilità dei suoli. Oggi siamo impegnati ad esaminare le modifiche apportate dal Senato, che presentano caratteristiche sia formali, sia sostanziali. In particolare, si può rilevare che i colleghi del Senato hanno preferito affidare la redazione del testo del disegno di legge oggi in discussione alle Commissioni giustizia e lavori pubblici riunite di quel consesso. Talune modifiche introdotte dal Senato, infatti, risentono della elaborazione effettuata in tali sedi, presentando un perfezionismo giuridico, che anche noi consideriamo di grande importanza. Sulle modifiche apportate all'articolo 4 e all'articolo 15 è stato infatti chiesto alla Camera sia il parere della I Commissione affari costituzionali, sia quello della IV Commissione giustizia. La prima, sostanzialmente, sotto forma di suggerimenti e di osservazioni, ha espresso parere favorevole sulle modifiche in discussione; la seconda, invece, ha assunto una posizione più drastica, esprimendo parere contrario alle modifiche apportate dal Senato all'articolo 15, ed ha rivolto alla nostra Commissione l'invito a riesaminare, oltre all'articolo 15 già citato, anche il nuovo testo degli articoli 3, 4 e 17. In particolare la IV Commissione giustizia ha richiamato l'attenzione della nostra Commissione sulla sostituzione, all'articolo 3, primo comma, delle parole « è subordinata » con la parola « comporta », riferita al corrispettivo della concessione, per sottolineare la meno felice formulazione della norma rispetto al testo originario e il conseguente rischio di una meno agevole interpretazione. Un altro punto sul quale la IV Commissione giustizia ha voluto richiamare la nostra attenzione si riferisce all'aggiunta all'articolo 4, primo comma, delle parole « o a chi abbia titolo », in riferimento ai legittimati ad ottenere la concessione. Da ultimo la IV Commissione giustizia ha ritenuto di dover sot-

toporre alla nostra attenzione il fatto che le modifiche apportate all'articolo 15 possano far sorgere alcune perplessità: infatti, il Senato ha praticamente capovolto l'originaria impostazione data al disegno di legge della Camera, prevedendo in via principale, al terzo comma di detto articolo, la demolizione e, in via subordinata, la confisca da parte del comune dell'opera abusiva, innovazione, questa, che, al pari delle altre introdotte nella norma in argomento, non gioverebbe, a detta della IV Commissione, alla concreta ed efficace applicazione della legge.

Altre modifiche di particolare importanza sono quelle apportate dal Senato all'articolo 14 del disegno di legge, che si riferisce all'indennità di espropriazione. La prima riguarda la sostituzione al decimo comma delle parole « associazioni professionali agricole, maggiormente rappresentative » con le altre « associazioni sindacali agricole maggiormente rappresentative »; l'altra riguarda la precisazione, al ventesimo comma, dell'esclusione della maggiorazione prevista dallo stesso articolo 14 al momento della determinazione del prezzo di cessione che, nel caso in cui l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore e nel caso di cessione volontaria, è calcolato in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria. Il coltivatore diretto, infatti, avrebbe beneficiato di un ulteriore 30 per cento al fine di eliminare il contenzioso in atto nella materia.

Le altre modifiche che sono state apportate dal Senato sono legate alle indicazioni che ho ricordato, cioè alla sostituzione delle parole « concessionario » e « avente titolo » all'originario termine « proprietario », mentre è stata introdotta una migliore formulazione dell'articolo 9 per quanto riguarda la concessione gratuita. I colleghi hanno certamente seguito sulla stampa la polemica sollevata da parte di alcuni magistrati, in ordine ad una presunta soppressione delle sanzioni penali già previste dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942 da parte del disegno di legge nel testo approvato dalla Camera. Nel testo del Senato si è così voluto chiarire che non era certamente intenzione del Parlamento eliminare quelle sanzioni, nulla essendosi voluto togliere di quanto era stato già stabilito dalla legge penale a garanzia delle norme urbanistiche: tali sanzioni sono state pertanto ribadite da quel ramo del Parlamento con l'articolo 17, che mancava nel testo della Camera. Vi è poi un'ultima modifica rispetto a quest'ultimo, concernente la

espressa previsione dell'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, il che permetterebbe di far scattare la nuova disciplina nel termine del 29 gennaio, data ultima di scadenza del decreto legge che ha prorogato i vincoli urbanistici.

Non credo di dover aggiungere altro in questa mia breve relazione, se non sottolineare ai colleghi la situazione particolare in cui ci troviamo e che dobbiamo realisticamente esaminare. E' sempre possibile introdurre alcune modifiche in ogni provvedimento: i desideri, gli auspici e i perfezionamenti non hanno mai termine. Abbiamo però delle scadenze di fronte a noi e anche un certo calendario di lavoro. Non mi nascondo che il desiderio di poter apportare alcuni miglioramenti al testo del provvedimento può essere nuovamente presente in questa sede: vorrei però far osservare che ci troviamo in presenza di una parte del provvedimento che ha già subito una doppia conforme lettura da parte della Camera dei deputati e del Senato e che pertanto non può, evidentemente, essere ulteriormente modificata. Vi sono poi le modifiche apportate dal Senato, con le caratteristiche — che ho voluto ricordare — ad esse impresse dall'esame svolto nelle Commissioni riunite di quel consesso. La mia preoccupazione è quella di non instaurare, non dico una polemica, ma una serie ripetuta di esami da parte dei due rami del Parlamento attorno a temi accessori, rispetto al contenuto principale del disegno di legge. Il provvedimento è infatti rimasto integro nella sua ossatura, così come era stato approvato da parte della Camera dei deputati.

Per la necessità di tenere conto delle scadenze che abbiamo di fronte e per riuscire quindi ad approvare in maniera definitiva il provvedimento il più presto possibile, la posizione più augurabile, a mio avviso, sarebbe quella di non apportarvi ulteriori modificazioni. Questo ci consentirebbe di poter rapidamente concludere l'*iter* di approvazione del disegno di legge, che potrebbe quindi divenire operante, evitando il possibile riemergere di posizioni antagoniste da parte delle varie parti politiche.

Ciò premesso, sono per altro disponibile a recepire eventuali suggerimenti, tali però, da non sconvolgere quanto suggerito nei pareri resi dalle Commissioni affari costituzionali e giustizia, specie considerato che il parere della I Commissione affari costituzionali è stato dato in termini tali da non

vincolare il nostro esame in una certa direzione. Dobbiamo, cioè, tenere conto del fatto che, apportando alcuni emendamenti, rischieremmo di dover chiedere nuovamente il parere di tale Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ACHILLI. Debbo chiedere soltanto una precisazione. Leggo sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* che il Comitato pareri della IV Commissione giustizia ha dato mandato al relatore di illustrare oralmente il parere stesso presso la nostra Commissione. Poiché il relatore della IV Commissione giustizia è presente, credo che varrebbe la pena di sentirlo.

QUATTRONE. Mi atterrò strettamente alle osservazioni che abbiamo formulato ieri nel Comitato pareri della IV Commissione giustizia, pur consci della necessità di approvare rapidamente il disegno di legge. Il punto centrale è la modifica apportata dal Senato all'articolo 15 del provvedimento. E' proprio su questa modifica che la IV Commissione giustizia ha ritenuto di dover esprimere parere contrario. Per quanto riguarda invece le modifiche apportate agli articoli 3, 4 e 17, pur nutrendo notevoli perplessità, abbiamo ritenuto che fosse nostro compito non tanto formulare un parere negativo, quanto piuttosto evidenziare gli aspetti secondo noi dubbi che sono stati introdotti con il nuovo testo del Senato.

Per quanto riguarda l'articolo 15, vi è un problema di carattere procedurale, di tutela, che emerge chiaramente dal contesto dell'articolo stesso, per cui verrebbero a crearsi vari gradi e tipi di giurisdizione, radicalmente diversi. Essi potrebbero finire con il paralizzarsi reciprocamente e impedire una efficace tutela delle norme legislative e del loro spirito. Se con l'articolo 15 si volevano porre alcune sanzioni effettivamente penetranti ed efficaci a porre rimedio al disordine edilizio, o ad un certo tipo di disordine edilizio, crediamo che con la nuova formulazione introdotta dal Senato tutto sia stato rimesso in discussione. In pratica, come è espressamente detto nel parere formulato dalla Commissione giustizia, si viene a generare « una sovrapposizione di competenze (autotutela dell'amministrazione, sindacato del giudice civile, del giudice amministrativo e — considerato l'articolo 17 — del giudice penale » e si determina una serie di in-

terruzioni delle procedure in atto che comportano il rischio di lasciare senza pena e senza alcun tipo di giudizio lo speculatore o chi abbia violato i disposti della legge. Questo è l'aspetto procedurale più importante. Ma, dal punto di vista sostanziale, riteniamo che l'aver capovolto le procedure e averle complicate favorisca l'abusivismo edilizio di grossa portata, mentre poi con le sanzioni previste nell'articolo 17 si colpisce esclusivamente il piccolo abusivismo edilizio. Riteniamo, cioè, che, avendo posto come primo momento della procedura, in difformità o in assenza della concessione e dopo l'ordinanza del sindaco, la demolizione dell'opera a spese del proprietario ed attuandosi la confisca solo successivamente, e in mancanza della demolizione, si attenui prima di tutto il valore della confisca stessa, che nel vecchio testo era strutturata come confisca e dell'edificio e della superficie; in secondo luogo, il momento della confisca è notevolmente attenuato anche dalla necessità di espletare in precedenza le procedure che dovrebbero portare alla demolizione dell'opera, mentre l'esperienza ci insegna che, per arrivare alla demolizione, a volte passano alcuni anni, tanto è lungo e complicato l'iter burocratico per applicare questa sanzione. Il testo precedentemente approvato dalla Camera, invece, prevedeva immediatamente la confisca, che riteniamo sia il miglior deterrente sia psicologico sia materiale.

Anche il dodicesimo comma dell'articolo 15, che prevede che « non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione della sanzione di cui al comma precedente nel caso di realizzazioni di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti... » ha suscitato molte perplessità nella nostra Commissione. Riteniamo che con tale formulazione si apra una grossa falla nella struttura organica della legge, perché si permette tutta una serie di costruzioni, di ampliamenti e di ristrutturazioni anche di interi palazzi dei centri storici, che snaturano la portata del provvedimento medesimo. Su questo punto siamo assolutamente contrari; anche perché crediamo che si possa superare in tal modo l'obbligo del convenzionamento e del canone preconstituito. Riteniamo, ripeto, che questo comma rappresenti una falla aperta nella struttura della legge, che consentirà a chiunque di presentare e far approvare siffatti progetti di ristrutturazione pur nell'ambito del rispetto del piano regolatore o degli strumenti urbanistici vigenti. Riteniamo anche che la nuova formula-

zione potrebbe, anche se con una interpretazione un po' forzata, risultare in contrasto con l'articolo 9, lettera b), laddove è detto che « per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale, a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ». Attraverso, cioè, lo strumento della variante si potrebbe trovare una scappatoia per vanificare la portata di questa norma.

Anche per quanto riguarda l'articolo 17 la Commissione giustizia ha avuto alcune perplessità, ritenendo che le sanzioni penali non costituiscano uno strumento efficace per colpire la grossa speculazione, essendo invece più efficace lo strumento della confisca, e creino un ulteriore aggravio sul piano delle procedure, interferenze e mancanza di un giudicato definitivo.

Un'ultima osservazione riguarda l'articolo 4, e precisamente l'espressione « o chi abbia titolo per richiederla », che riteniamo assolutamente generica e che crea problemi di individuazione degli aventi titolo. Il parere afferma espressamente che tale dizione « comporta un'estensione della portata della norma che, anche in relazione al disposto del sesto comma dello stesso articolo, che consente di trasferire la concessione ai successori o aventi causa, conviene attentamente valutare ».

Non vorrei illustrare tutto quello che potrebbe accadere se, dal punto di vista giuridico, la concessione fosse considerata un bene immateriale slegato dalla proprietà dell'edificio o del terreno. Che cosa accadrebbe nella ipotesi di divisione? Quanti conflitti nascerebbero e quanto ciò inciderebbe sul contenzioso civile? Affido alla vostra riflessione queste osservazioni che noi abbiamo inserito nella formulazione, che mi pare molto chiara, del parere della IV Commissione giustizia, parere nel quale abbiamo tenuto conto sia dell'ordinamento vigente, sia delle modifiche apportate dal Senato al testo sul disegno di legge. Riteniamo, per altro, che una modifica dell'articolo 15 sia, a questo punto, essenziale; se così non facessimo si creerebbero problemi di difficile interpretazione e di difficile soluzione che, invece, con piccoli accorgimenti e senza assolutamente aprire momenti di conflittualità con il Se-

nato, potrebbero essere ovviati giungendo a formulare un testo rispondente alle aspettative legate alla riforma del regime dei suoli.

TODROS. Il gruppo comunista non ripeterà i dubbi che ha già avanzato in prima lettura su questo provvedimento e che hanno motivato allora la sua astensione; si limiterà, invece, a prendere in esame gli aspetti del testo che hanno formato oggetto della relazione dell'onorevole Giglia e dell'intervento del collega Quattrone. E' importante che si giunga quanto prima ad una conclusione di questa che abbiamo definito una riforma incompleta: l'Assemblea dovrebbe approvare entro oggi il decreto-legge sulla proroga dei vincoli urbanistici e, anche se la nostra Commissione apporterà alcune modifiche al testo del disegno di legge pervenutoci dal Senato, è auspicabile che, all'inizio della prossima settimana, esso sia approvato dalla Camera in modo tale che il Senato abbia poi il tempo necessario per ratificare le ulteriori modifiche entro il 29 di questo mese, data di scadenza della proroga di due anni dei vincoli urbanistici.

Le modifiche apportate dal Senato sono di due tipi: alcune formali ed altre sostanziali. Sulle prime ho ben poco da dire, in quanto esse hanno migliorato il testo precisando alcuni termini che, nella legge, erano alquanto generici. In ordine, invece, alle modifiche di carattere sostanziale, desidero sottolineare che concordo con talune di esse, mentre su altre nutro alcune perplessità; queste ultime derivano sia da dubbi interpretativi che tali modifiche possono provocare — ma ciò si risolve facilmente cambiando alcuni termini che possono generare equivoci —, sia da due o tre punti sostanziali sui quali chiederemo ai colleghi delle altre forze politiche di ricercare un punto d'incontro per arrivare a perfezionare, quanto più è possibile, il provvedimento in discussione.

Passando ad esaminare i singoli punti, debbo dire che anche il gruppo comunista ha delle perplessità in ordine all'articolo 4, laddove il Senato ha introdotto la frase: « o chi abbia titolo per richiederla ». Con questa espressione, evidentemente, il Senato voleva manifestare un intendimento che poi nella formulazione è stato in parte deformato, l'intendimento, cioè, di ampliare la possibilità di ottenere la concessione a coloro che, pur non essendo ancora proprietari, possono aver bisogno di ottenerla. E' il caso, ad esempio, dei piani di zona previsti dal-

la legge n. 167 del 1967: il Comune, in sede di occupazione d'urgenza, non ha ancora il titolo di proprietà, ma può occupare l'area e chiedere la concessione. Con l'attuale, categorica formulazione ritarderemmo la possibilità di richiedere la concessione; d'altronde, la formula che è stata scelta estende questa possibilità ad una gamma enorme di soggetti, il che crea tutta una serie di gravi problemi. Per questo noi comunisti chiediamo che la formula sia allargata, ma con una definizione che si presti a limitare in qualche modo la possibilità di ottenere la concessione; tale definizione potrebbe riferirsi, ad esempio, a « chi abbia altrimenti un titolo reale per esercitare l'attività di cui all'articolo 1 della presente legge ».

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. L'occupazione d'urgenza sarebbe dunque un diritto reale?

TODROS. Ella ha ragione: sarebbe meglio togliere la parola « reale ».

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Credo che ella, onorevole Todros, conosca l'articolo 31 della legge urbanistica, che comincia con un « chiunque ». Noi abbiamo voluto restaurare la situazione attuale che consente, ad esempio, all'ENI di costruire i metanodotti senza bisogno di andare a chiedere un titolo a tutti i proprietari degli appezzamenti di terreno che il metanodotto attraversa. Ciò è stato fatto anche su proposta del professor Guarino.

TODROS. Il professor Guarino ci ha spiegato che la sua proposta era diversa e, così come è stata tradotta in testo di legge, è diventata una formula che estende in modo generico la possibilità di richiedere la concessione. In ogni modo, a mio avviso, la formulazione attuale muta il senso delle decisioni alle quali eravamo addivenuti in questa Commissione e dà adito a non pochi dubbi.

All'articolo 9 sono state apportate due modifiche che danno luogo a perplessità interpretative: alla lettera c) è detto che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta; tale affermazione potrebbe contrastare con l'ipotesi di alcune manutenzioni ordinarie per le quali, in base ai regolamenti vigenti, è invece obbligatoria la richiesta di concessione; pertanto, pur mantenendo lo spirito della formulazione introdotta dal Senato, sarebbe opportuno inserire una norma tutelativa per gli eventuali casi cui ho fatto

poc'anzi riferimento. Alla lettera *d*) la Camera ha poi ammesso la concessione gratuita solamente per gli interventi di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari; il Senato ha ritenuto opportuno estendere tale concessione ad altro tipo d'interventi quali restauro, il risanamento conservativo e la ristrutturazione, mantenendo però l'inciso « per l'ampliamento di edifici unifamiliari » nella misura da noi fissata e cioè nella percentuale del 20 per cento. A questo punto, possono sorgere dubbi interpretativi nel senso che gli interventi cui fa riferimento il Senato possono intendersi non obbligatoriamente riferiti agli edifici unifamiliari.

Una modifica importante e che, a nostro avviso, riduce la portata dei programmi pluriennali è inoltre quella apportata al quarto comma dell'articolo 13; con essa si è voluto introdurre una possibilità di intervento al di fuori dei piani attuativi per le opere e gli interventi previsti dal precedente articolo 9. A questo punto vale la pena di ricordare che alla lettera *b*) di detto articolo si parla d'interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso e che risultino onerosi per la loro partecipazione agli oneri di urbanizzazione.

Infine, il gruppo comunista fa sue le osservazioni svolte dal relatore della Commissione giustizia relativamente agli articoli 15, 16 e 17. Le norme così formulate hanno tolto incisività al testo della Camera ed hanno precluso l'intervento del TAR, che è l'autorità amministrativa competente in questa materia; inoltre, potrebbero far insorgere momenti di conflittualità tra giudizio civile, penale ed amministrativo, creando, in definitiva, una situazione della quale finiranno per avvantaggiarsi coloro che sono soliti compiere le violazioni più gravi.

Per tutti i motivi suesposti riteniamo opportuno che si valuti la possibilità di apportare tutta una serie di modificazioni alla attuale formulazione data al testo dal Senato, augurandoci di pervenire in seguito ad una sua rapida approvazione.

CASTIGLIONE. Anche il giudizio del gruppo socialista è limitato alle modifiche che al presente disegno di legge sono state introdotte dal Senato, non potendosi riproporre tutto il discorso da noi sviluppato quando discutemmo in prima lettura tale testo. Le modifiche introdotte hanno nettamente peg-

giurato il risultato cui eravamo inizialmente pervenuti; questo giudizio motiva il voto contrario del gruppo socialista in sede di votazione al Senato e la posizione di astensione alla Camera.

All'articolo 3 si è voluta dare una diversa dizione, ripetuta poi all'articolo 10, sostituendo le parole: « è subordinata » con l'altra: « comporta ». Questo ha messo l'accento più sulla caratteristica di autorizzazione amministrativa che quella di vero atto di concessione; ciò rende questa modifica inaccoglibile in entrambi gli articoli.

Per quanto riguarda l'articolo 4 condividiamo le valutazioni delle Commissioni giustizia ed affari costituzionali e riteniamo doveroso arrivare ad una precisazione: è indispensabile una distinzione, a proposito della concessione da parte del sindaco, tra l'ente pubblico ed il privato: per quest'ultimo è indispensabile ancorare la concessione alla proprietà. Questa è la nostra valutazione: riteniamo, ripeto, che il concetto della concessione privata debba essere legato alla proprietà.

Circa l'articolo 15, la nuova normativa introdotta dal Senato rappresenta un rovesciamento della impostazione del testo approvato in prima lettura dalla Camera e un cedimento della logica che si è voluto introdurre, a causa del disposto ampliamento dei casi in cui il costruttore può modificare la costruzione.

Esprimendo la nostra valutazione sulle modifiche apportate all'articolo 15 del provvedimento in discussione, vorrei arrivare a valutare la ragione per la quale al Senato sono state introdotte all'articolo 17 le sanzioni penali, attraverso un apparente appesantimento delle sanzioni medesime. Ritengo che l'articolo 41 della legge urbanistica trovi applicazione in tutti i casi dovuti e che quindi non fosse necessario arrivare a questa normativa sulle sanzioni. In effetti le sanzioni riducono il campo di applicazione delle precedenti norme, per cui elevare i massimi mantenendo inalterati i minimi della pena non cambia alcunché, dato che il giudice parte sempre dal minimo e non dal massimo della pena. Inoltre, esiste anche una attenuazione dell'attuale normativa in questo articolo poiché l'arresto è applicato in casi molto ridotti rispetto alle ipotesi attualmente vigenti. Secondo la giurisprudenza, la norma penale dell'articolo 41 della legge urbanistica (lettera *a*): (arresto e sanzione pecuniaria congiunti) è stata applicata in casi di ampliamento, cioè quando si creano volumi

autonomi che comportano un sostanziale aumento di costruzione rispetto a quello autorizzato. Invece, con questa norma noi limitiamo l'arresto ai casi di totale difformità rispetto al progetto originale, cioè quando si costruisce senza licenza.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Ma quella giurisprudenza si riferisce alla dizione « in assenza di licenza », cioè la giurisprudenza si è ancorata al concetto di « assenza di licenza » per la parte ampliata.

CASTIGLIONE. A mio avviso, comunque, questa nuova formulazione farà sorgere dubbi interpretativi: sarebbe stato molto meglio richiamare la norma preesistente. Infatti il peggioramento si verifica in relazione al comma nono dell'articolo 15 quando, cioè, si consente la realizzazione di varianti successivamente al rilascio della concessione. Praticamente, si apre così una breccia nella normativa che avevamo voluto introdurre, con il rischio di far passare grazie alle varianti, modifiche abbastanza rilevanti rispetto a ciò che era stato autorizzato. L'unica ipotesi nuova rispetto alla precedente formulazione dell'articolo 15 è quella che si riferisce all'annullamento della concessione, che però non può prevedere una sanzione uguale per chi ha costruito senza concessione e per chi non ha ottemperato alle prescrizioni in essa contenute. Una modifica potrebbe essere quella di stabilire una sanzione meno grave rispetto a quella prevista nel caso che la costruzione sia fatta senza licenza.

In ogni caso vi è la necessità di arrivare a un riesame e ad una rielaborazione delle parti modificate dal Senato e ciò dovrà avvenire attraverso il lavoro preparatorio di un apposito Comitato ristretto. Inoltre è mia opinione che, per la complessità e la delicatezza dei problemi posti dalle modifiche introdotte dal Senato, un minimo di riflessione e di confronto in sede di Comitato ristretto sia necessario per addivenire a quelle modificazioni che vadano incontro alle osservazioni fatte dalle Commissioni affari costituzionali e giustizia.

RAFFAELLI. La domanda posta dal collega che mi ha preceduto in merito all'articolo 4 riapre il problema della sua formulazione, che è quanto mai evasiva. Con essa, infatti, ci si vuole riferire all'ente pubblico e a quello privato? Il sottosegretario di Stato, onorevole Padula, ha accennato all'usufruttuario, ma, secondo il codice civile, questi

deve mantenere la destinazione del fondo. Vorrei sapere quali scelte intende adottare il Governo, cioè se vuole ammettere la commerciabilità della concessione, oppure la vuole escludere. La dizione « la concessione è trasferibile ai successori o aventi causa » ammette un accordo tra proprietario e superfiario anche allorché questi abbia un titolo di durata brevissima. Questo è il quesito che pongo all'onorevole sottosegretario: crede il Governo di eliminare la commerciabilità della concessione, avulsa dalla proprietà, con questa formulazione?

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Le concessioni sono, per ragioni di principio, commerciabili.

RAFFAELLI. Negli atti tra privati.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Abbiamo detto che, ai sensi dell'articolo 31 della legge urbanistica, secondo le modalità, le procedure e gli effetti di tale articolo, non è affatto obbligatorio dimostrare la proprietà per chiedere una licenza. E' sufficiente dichiarare di essere in possesso del bene; sarebbe follia richiedere il titolo di proprietà. E' stato già detto, e a chiare lettere, che le procedure da seguire per ottenere una concessione sono uguali a quelle previste per le licenze. Non cambia alcunché! Nel caso in cui dovessimo fissare il principio secondo cui è necessaria la dimostrazione della proprietà, arrecheremmo grave danno allo sviluppo della attività edilizia!

RAFFAELLI. Ma così, attraverso dichiarazioni unilaterali e tutta una serie di passaggi, arriveremmo...

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Onorevole Raffaelli, in diritto, questo procedimento si chiama voltura. Sulla concessione, che è un atto amministrativo, vi sono numerose pubblicazioni concernenti gli orientamenti giurisprudenziali, che analizzano le norme che regolano tale istituto; non vedo perché dovremmo annullare oggi e in questa sede, tali norme.

TODROS. Perché, onorevole Padula, attraverso l'introduzione della concessione, abbiamo modificato i diritti connessi alla proprietà, ed abbiamo attribuito un potere nuovo ai comuni. Il cambiamento mi pare sostanziale; d'altra parte mi sembra di ricor-

dare che il Governo, in occasioni diverse, non abbia ritenuto opportuno avanzare queste perplessità.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il testo elaborato dal Governo faceva riferimento alla proprietà per chiarire che la concessione non poteva essere rilasciata dall'ente pubblico a persone diverse da colui che avesse titolo alla proprietà.

TODROS. Vorremmo che questo concetto fosse precisato nella legge!

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. L'espressione « avente causa » è stata considerata troppo riduttiva, dato che l'ENEL e l'ENI agiscono tramite lo istituto della servitù coattiva. E' stata perciò scelta la formula « avente titolo » con l'assenso della Commissione giustizia. Tale decisione è stata adottata al fine di comprendere qualsiasi ipotesi, partendo dal presupposto che non si voleva né allargare, né restringere l'ambito dell'articolo 31 della legge urbanistica: oggi, chi vuole costruire, deve chiedere una licenza, domani dovrà chiedere una concessione.

RAFFAELLI. Quando l'onorevole Quattrone ha fatto riferimento all'articolo 15 del disegno di legge, ha sorvolato su alcune perplessità prospettate dalla Commissione affari costituzionali riguardo al potere ordinario del sindaco — visto come accertatore, esecutore e beneficiario dell'acquisizione — di acquisire non solo l'oggetto dello illecito amministrativo, ma anche l'area, che non è, di per sé, un illecito ma, tutt'al più il mezzo per compiere un illecito. Come dicevo, sono sorte alcune perplessità in ordine al terzo comma dell'articolo 15, laddove si dice che: « In mancanza le predette opere sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune... ». Personalmente ritengo che sarebbe più opportuno, in simili casi, adottare il sistema previsto dallo articolo 17, lettera b), cioè il ricorso al giudice penale, che offre maggiori garanzie in quanto si tratta di colpire un diritto soggettivo, qual è la proprietà. Con l'adozione di questo meccanismo, probabilmente, le perplessità avanzate dalla Commissione affari costituzionali verrebbero fugate. E' evidente che, nei termini del procedimento penale, il comune potrà prendere provvedimenti conservativi in vista dell'acquisizione dell'area. Come operatore del diritto, però, non

posso fare a meno di sottolineare che l'espressione « l'area su cui insiste » può far sorgere alcuni dubbi interpretativi: si tratta del perimetro murario soltanto, o dell'area su cui grava l'edificio?

Il collega Todros accennava prima alla possibilità di interferenze, dopo la modifica apportata dal Senato, anche da parte del giudizio civile. Dal testo della Camera è stato infatti tolto, su proposta del senatore Boldrini, l'aggettivo « esclusivo » ed in proposito nutriamo qualche perplessità. Con il terzo comma dell'articolo 15 noi andiamo ad incidere anche sulla proprietà dell'area; poiché infatti il Senato ha distinto il proprietario dagli altri aventi titolo ad edificare, noi verremmo appunto a colpire il proprietario, al quale verrebbe portata via l'area pur non avendo edificato alcunché. Questo involgerebbe la tutela di un diritto soggettivo che, per un principio del nostro ordinamento giuridico è rimesso alla cognizione del giudice civile. L'aggettivo « esclusivo » avrebbe invece permesso che non vi fosse una distinzione fra diritto soggettivo e interesse legittimo e tutta la materia sarebbe stata così rimessa al giudizio dei TAR. Con quell'aggettivo insomma, avremmo stabilito che per alcuni diritti soggettivi giudice esclusivo sarebbe stato quello amministrativo, escludendo così la competenza del giudice civile.

In definitiva, nell'ipotesi che un terzo abbia edificato senza licenza su terreno altrui, il proprietario di quest'ultimo si vedrebbe sottrarre l'area. Il rappresentante del Governo mi dirà che egli potrebbe in tal caso tentare un'azione per danni contro il terzo costruttore, ma il rimedio non sarebbe egualmente efficace. Anche per il valore che hanno i lavori parlamentari dal punto di vista interpretativo della volontà del legislatore, l'aver tolto dal testo la parola « esclusivo » offrirebbe al cittadino colpito la possibilità di adire anche il giudice civile. Vi sarebbe quindi la possibilità di un terzo giudicato in questa materia e gli effetti di deterrente di certe sanzioni amministrative di cui all'articolo 15 verrebbero ad allontanarsi nel tempo: si dovrebbe infatti esperire tutto il giudizio penale, che ha la precedenza sugli altri; poi il giudizio civile e quindi quello amministrativo, cui seguirebbe la fase esecutiva. In sostanza, ciò significherebbe che il comune potrebbe demolire o che il cittadino sarebbe costretto a demolire dopo quindici anni! Sono queste le perplessità di carattere giuridico cui hanno dato luogo le modificazioni apportate al testo dal Senato.

GUARRA. Io vorrei spezzare una lancia a favore della soluzione che è stata data dal Senato, per quanto attiene al titolare della richiesta della concessione. Non c'è dubbio che la soluzione è limitativa, come hanno rilevato i colleghi della sinistra, nei confronti degli enti pubblici, nel caso in cui non siano ancora ultimate le procedure espropriative. Infatti, fino a quando non sono ultimate tali procedure, l'ente pubblico non è proprietario; per questo è stata formulata dall'onorevole Castiglione la proposta di distinguere fra richiedente privato e richiedente pubblico. Ritengo che essa non possa essere accettata poiché dobbiamo porre attenzione soprattutto al bene giuridico che questa legge vuole tutelare. Trattandosi di una legge urbanistica, dobbiamo tutelare il corretto assetto urbanistico e l'interesse che prevale e se in una determinata zona, per le scelte urbanistiche che vengono compiute, si possa o meno costruire. Che l'avente diritto sia l'uno o l'altro soggetto, è un interesse secondario per la normativa urbanistica. Bisogna quindi riferirsi ai principi civilistici. Quando si afferma che soltanto il proprietario dell'area può chiedere la concessione, ne rimarrebbe escluso il superficiario, mentre la legge n. 167 del 1967 contiene una elencazione di superficiari che possono avanzare tale richiesta. Si arriverebbe all'assurdo che con questa formulazione coloro che hanno chiesto il diritto di superficie ai comuni per le aree destinate all'edilizia economica e popolare, non potrebbero ottenere la concessione, dalla quale rimarrebbe escluso anche l'usufruttuario, oltre che il titolare di un diritto di uso, di una garanzia reale o di tante altre figure giuridiche, che invece comportano la possibilità, attraverso patti particolari, di richiedere la concessione.

Ritengo quindi che la formula usata dal Senato rinvii, per l'individuazione di questa titolarità nell'ambito del diritto civile, non potendosi in questa legge darsi carico di un problema che, ripeto, per il legislatore urbanistico è del tutto secondario.

VINEIS. Vorrei sottolineare alcuni aspetti veramente allarmanti di alcune modifiche che sono state introdotte dal Senato: e vorrei far ciò pur non avendo la presunzione di conoscere tutto lo scibile del diritto e neanche irritandomi se qualcuno avrà delle osservazioni da muovere alle mie considerazioni. Voglio fornire, in altri termini, un contributo alla soluzione che mi sembra più logica, senza attendere una interpretazione giuri-

sprudenziale che sconvolga la legge al punto da renderla inapplicabile. Poiché non esiste una specificazione nel testo approvato dal Senato, bisogna far riferimento ad altra disposizione di legge per definire chi abbia titolo a chiedere la concessione, disposizione che è contenuta nel codice civile per quanto riguarda l'usufruttuario e il titolare del diritto di superficie.

L'usufruttuario, ai sensi dell'articolo 986 del codice civile, deve rispettare la destinazione economica del bene: se il terreno è edificabile, la destinazione economica è quella per cui l'usufruttuario avrebbe titolo a costruire. Lo stesso titolo ha chi è titolare del diritto di superficie, secondo un'altra ipotesi prevista dal codice civile. Il titolare del diritto di occupazione non ha invece titolo per chiedere la concessione. L'ente pubblico, immesso nel possesso temporaneo, non gode infatti di alcuna disposizione di legge che gli dia la facoltà di poter chiedere la licenza poiché il semplice impossessamento del fondo non significa ancora essere titolari del diritto di costruire, in base alla legge. Le ragioni che hanno determinato l'introduzione delle modifiche di cui ci stiamo occupando, possono essere in parte condivise, soprattutto per quanto riguarda gli enti pubblici, che non sono ancora proprietari al momento dell'occupazione del terreno e che, quindi, sarebbero gli unici a non poter costruire, mentre potrebbero farlo altri, che non dovrebbero essere invece titolari di questo diritto.

Non è affatto vero che fino ad oggi non è stato chiesto un collegamento con la proprietà, per il rilascio della licenza. La legge in vigore è stata interpretata in termini restrittivi dalla giurisprudenza. Si deve, in sostanza, avere la disponibilità dell'area, nel senso che ognuno può utilizzare la licenza edilizia sempre che dimostri che su quell'area ha il diritto di proprietà o quello di sfruttare la cubatura o, comunque, di realizzare le opere previste nello strumento urbanistico. Questo è tanto vero che sono stati riconosciuti legittimi molti regolamenti edilizi che, in applicazione della norma, prescrivono che sia il proprietario ad avanzare la richiesta della licenza.

Pende, inoltre, davanti alla Corte costituzionale un giudizio estremamente delicato, sollevato con un'ordinanza della corte d'appello di Palermo nel corso di una vertenza fra una certa signora Lombardo e il comune di Canicattì. La signora Lombardo da venti anni non è riuscita ad ottenere una licenza,

VII LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 21 GENNAIO 1977

che il comune avrebbe dovuto rilasciare; ella ha fatto ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, che ha sistematicamente ritenuto che nel caso in specie non si può richiedere un indennizzo all'autorità amministrativa che ha rifiutato la licenza, dato l'orientamento della suprema Corte di cassazione, secondo la quale il diritto di edificare è una componente del diritto di proprietà, il quale si affievolisce a interesse legittimo di fronte al fatto che la pubblica amministrazione abbia predisposto gli strumenti per la regolamentazione dell'attività edificatoria. La corte di appello di Palermo ha pertanto preso atto del grave contrasto tra l'orientamento del giudice ordinario e quello della Corte costituzionale — la quale, come è noto, ha affermato che non possono essere mantenuti indefinitamente i vincoli urbanistici che impediscono di costruire, in quanto, in mancanza dei termini, essi si traducono in un esproprio senza indennizzo — e quindi ha riconosciuto l'esistenza in materia non di un mero interesse legittimo, ma di un vero e proprio diritto soggettivo. Di qui l'ordinanza con cui di questo grave problema è stata investita la Corte costituzionale: ed è abbastanza significativo che quella ordinanza della Corte di appello di Palermo sia del dicembre 1974, mentre la Corte costituzionale, pur avendo fissato i ruoli a tutto marzo del 1977, non abbia ancora stabilito l'udienza da dedicare a questo argomento. Evidentemente essa ritiene di poter superare questo scoglio grazie alle modificazioni che potranno essere introdotte in questa sede al testo del disegno di legge per ciò che riguarda l'istituto della concessione, in relazione alla titolarità del diritto o dell'interesse legittimo del proprietario ai fini della edificabilità del suolo.

Mi permetto allora di sollecitare la Commissione ad un esame specifico dei singoli casi, come quello dell'affittuario che, in polemica con il proprietario, chiedono un mutuo per realizzare una costruzione a fini rurali e non potesse ottenere dal proprietario stesso la firma della richiesta di concessione. Questa ipotesi dovrebbe essere esaminata specificamente insieme ad altre, per elaborare eventualmente una rigorosa casistica ed individuare le ipotesi in cui possono essere richieste le concessioni. Non capisco invece il caso dell'ENEL o dell'ENI che si accordano con il proprietario per far passare sul suo terreno alcune linee elettriche o tubature, dato che la concessione sarebbe frutto di un accordo paritetico e potrebbe essere tranquillamente sottoscritta dal proprietario che ha

concesso la servitù. Si possono invece esaminare casi di servitù coattiva e consentire ai titolari di chiedere la concessione. Ma tutto questo non modifica la natura del rapporto tra diritto ad edificare e diritto di proprietà così come era fissato originariamente nel testo del disegno di legge: richiamo anzi al riguardo, l'attenzione della Commissione sul fatto che questa normativa può provocare effetti riflessi che probabilmente lo stesso Governo non aveva previsto.

Una osservazione marginale riguarda lo articolo 10, dove si prevede che la concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali comporta la corresponsione di un contributo diverso da quello normale. Io vorrei richiamare l'attenzione dei commissari sul fatto che non esiste una specificazione del concetto di edifici « direzionali »; un riferimento può rinvenirsi solo in funzione delle previsioni dei piani regolatori, là dove si individuano in una certa area le zone direzionali; ma nell'ambito di queste ultime non sorgono soltanto edifici in funzione di attività direzionali, potendovi essere una edificabilità promiscua e sarebbe assurdo, ad esempio, che alloggi situati al secondo o al terzo piano di una struttura edificatoria destinata all'insediamento di uffici postali o di banche, per il semplice fatto di essere compresi in una zona destinata ad attività industriali, dovessero pagare un contributo diverso da quello che dovrebbero effettivamente pagare.

Per quanto riguarda l'articolo 15 ritengo che la IV Commissione giustizia abbia formulato osservazioni giuste. Richiamo innanzitutto l'attenzione dei colleghi su un punto che è veramente fondamentale, dove si dice che « le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione debbono essere demolite, a cura e spese del proprietario, entro il termine fissato dal sindaco con ordinanza. In mancanza (evidentemente del termine), le predette opere sono gratuitamente acquisite... ». Pongo il problema di che cosa accadrebbe se il sindaco non emettesse mai l'ordinanza, perché non vi è alcuna norma che prescriba che l'ordinanza debba essere emessa entro un certo periodo di tempo.

Vorrei anche osservare che non vi è alcuna norma, a quanto mi consta, che stabilisca che i terreni o gli immobili acquisiti dal comune non sono soggetti agli oneri fiscali di trasferimento. La legge prevede l'ipotesi per i terreni espropriati, ma non per quelli acquisiti (una nuova eccezione introdotta, ap-

punto, con questo provvedimento). Temo che si possa verificare il caso che il comune sia obbligato a corrispondere una tassa che a volte non sarà in grado di pagare e penso quindi che sia opportuno prevedere che la acquisizione avvenga senza oneri fiscali.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Che significato ha allora lo articolo 19, che recita: « Ai provvedimenti, alle convenzioni e agli atti d'obbligo previsti dalla presente legge si applica il trattamento tributario di cui all'articolo 32, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 » ?

VINEIS. Io ho prospettato il problema in termini di chiarimento perché nutro il dubbio che la norma di cui all'articolo 19 possa effettivamente eliminare gli oneri di trasferimento; pregherei quindi di affrontare il problema con attenzione per evitare poi conseguenze negative.

Un altro problema che voglio sollevare riguarda l'articolo 4 in cui si prevede, al sesto comma, che la concessione è irrevocabile, « salvo i casi di decadenza ai sensi della presente legge ». Ma i casi di decadenza previsti dalla presente legge non esistono, all'infuori di quello di cui al penultimo comma dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che il testo richiama ma non prevede. Inoltre, essendo la concessione irrevocabile, ed in più dovuta, come si inserisce il principio dell'autotutela? Se, per ipotesi, il comune riscontrasse che è stata rilasciata una concessione non in conformità agli strumenti urbanistici...

PORCELLANA. Sarebbe un reato.

VINEIS. Potrebbe essere stata rilasciata non in conformità o perché l'amministrazione comunale ha commesso un errore, senza che vi sia necessariamente un reato, o perché nella richiesta di concessione sono state riportate indicazioni diverse rispetto alla realtà. Una volta rilasciata la concessione, essa sarebbe irrevocabile e il comune non avrebbe il principio dell'autotutela, che è fondamentale e che si risolve o nell'annullamento di ufficio o nella revoca. Il comune dovrebbe quindi ricorrere al TAR per far annullare questa concessione rilasciata sul principio della supposta erroneità dei dati? Mi domando, quindi, se non sia il caso di prevedere che, pur essendo la concessione irrevocabile, qualora ricorrano determinati presupposti, l'amministrazione possa revocarla.

PORCELLANA. Vorrei esprimere alcune perplessità circa la proposta del relatore che la nostra Commissione approvi il testo del disegno di legge così come ci è pervenuto dal Senato.

Non mi soffermo sull'articolo 4 perché, in ordine ad esso, concordo pienamente con le opinioni espresse dai colleghi di parte comunista e socialista. In ordine all'articolo 14, pur non volendo anticipare quanto dopo di me dirà il collega Pellizzarri, mi chiedo quali vantaggi, se non del tutto apparenti, possano derivare all'ente pubblico dall'avvenuta soppressione da parte del Senato della maggiorazione del 50 per cento riconosciuta al proprietario del fondo quando sia coltivatore diretto; parlo di vantaggio del tutto apparente perché, evidentemente, la presa di possesso, che il proprietario non avrebbe alcun interesse ad accelerare, ritarderebbe la possibilità di acquisizione delle aree.

Per quanto riguarda l'articolo 15, desidero sottolineare che concordo con le ultime osservazioni dell'onorevole Vineis, che si riferivano, in realtà, all'articolo 4, laddove è detto: « fatti salvi i casi di decadenza ai sensi della presente legge e le sanzioni previste dall'articolo 15 della stessa ». Vorrei sapere quali sono questi casi di decadenza: infatti manca una loro elencazione, se si eccettuano quelli previsti dalla legge urbanistica del 1942.

A proposito del comma dell'articolo 15 che inizia con la frase: « In caso di annullamento della concessione... », vorrei sottolineare che questa evenienza si può verificare nei casi che abbiamo già avuto occasione di registrare ed anche quando varianti del piano regolatore determinino, per l'interesse pubblico, l'annullamento o la revoca della concessione. In quest'ultimo caso — nel quale, ovviamente, non è in questione una colpa del privato — non vedo come a questi possano essere applicate le sanzioni amministrative. La formulazione del comma, insomma, mi sembra quanto mai generica.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Per chiarire i dubbi che sarebbero potuti sorgere il Senato, all'articolo 4, ha richiamato espressamente il disposto del penultimo comma dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'ipotesi di decadenza di cui tratta questo articolo 4 è solo quella del mancato rispetto dei termini di esecuzione dei lavori. La concessione è inoltre irrevocabile nel senso che restano ferme

tutte le disposizioni già in vigore al riguardo nella legge urbanistica, per l'istituto della licenza, per cui l'ordinamento attuale non viene depotenziato.

VINEIS. Ma viene modificato perché tutta la legge del 1942 è in funzione della licenza edilizia. Si potrebbe dire che, in presenza del disposto di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, automaticamente non si applicano altri casi di decadenza sempre previsti dalla legge del 1942. Se la concessione è irrevocabile, cadono tutti i principi di autotutela dell'amministrazione.

PORCELLANA. Vi è poi un'altra questione relativa all'articolo 15 del provvedimento in discussione, così come è stato modificato dal Senato. Al terzo comma di esso si dice che il proprietario deve demolire, entro il termine fissato dal sindaco con ordinanza, le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione. Indi si aggiunge testualmente: « In mancanza... », ma, che cosa significa questa espressione? In mancanza della esecuzione entro i termini fissati o in mancanza della demolizione? Tale formulazione mi sembra assai poco comprensibile. D'altronde, non si comprende che bisogno vi sia di ripetere un concetto che ritorna poi nell'ottavo comma dello stesso articolo se non per ribaltare le posizioni che la Camera aveva assunto. Se le opere eseguite in difformità dalla concessione si ritengono non contrastanti con indicazioni più generali di piano regolatore o con il bene comune, esse sono acquisite alla collettività. E' chiaro, perciò, che il concetto viene ribaltato: le opere sono demolite e poi possono essere acquisite.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Senato si è preoccupato che non fosse chiaro che l'eliminazione del fatto antiggiuridico, prima che scattasse la confisca, potesse essere compiuta dallo stesso autore del fatto, in particolare in riferimento al piccolo abusivismo ed all'evidente inesistenza di interesse per l'amministrazione ad acquisire, per obbligo di legge, ad esempio, la proprietà di immobili di poca importanza: pensiamo al caso dei *garages* abusivi. Il Senato, perciò, si è preoccupato di introdurre una procedura in base alla quale il privato può eliminare, attraverso la demolizione, il fatto antiggiuridico, in tal modo evitando di incorrere nelle sanzioni amministrative e ferme restando quelle penali. E' questo il motivo per cui sull'argomento

sono stati formulati due articoli distinti. E' un po' la procedura che si usa in materia fiscale quando si sequestra l'oggetto del contrabbando senza aspettare l'azione penale. Il secondo stadio è la confisca, quando il bene confiscato può essere utilizzato a fini pubblici e purché non sia in contrasto con le vigenti norme urbanistiche; qualora la sua presenza non sia compatibile con le norme suddette esso dovrà essere demolito a spese dell'autore del fatto antiggiuridico. E' questa, in pratica, la sostanza dell'articolo 15.

PORCELLANA. A mio giudizio, la formulazione approvata dalla Camera era più precisa e più vantaggiosa per la collettività: non è esatto parlare prima di demolizione e poi di acquisizione.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Onorevole Porcellana, il Senato ha voluto anteporre alla fase della confisca obbligatoria la possibilità ad iniziativa dell'autore del fatto e nel rispetto dei termini fissati dal sindaco con ordinanza, di demolire le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione; qualora i suddetti termini non siano rispettati si applica l'istituto della confisca che dà luogo, in questo caso, a tutta una problematica sul tipo di utilizzazione del bene confiscato.

Per quanto concerne l'ipotesi di annullamento — che comporta, il più delle volte, un concorso di colpa da parte della stessa pubblica amministrazione, come, ad esempio, il non aver proceduto all'annullamento della licenza per il mancato parere della commissione edilizia — essa è stata ritenuta meno grave e la si è perciò regolata in modo autonomo, lasciando in piedi il secondo comma.

PORCELLANA. Quanto all'istituto dello annullamento mi sembra doveroso sottolineare che possono verificarsi casi in cui esso non è dovuto a causa imputabile al privato e quindi non vedo perché si debba, anche in queste ipotesi, ulteriormente sanzionarlo.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Se l'atto amministrativo annullato è rinnovabile o ripetibile — perché si sono sanati semplici difetti formali — si rilascia una nuova concessione; qualora ciò non sia possibile — tenuto conto che trattasi di un fatto antiggiuridico per il quale permangono le due soluzioni della sanzione amministrativa e della demolizione — dovrà essere presa in considerazione la buona fede del privato.

PORCELLANA. Non è facile stabilire se esisteva o meno la buona fede del privato.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. La buona fede può presupporci se, ad esempio, l'atto di concessione fosse compatibile con le norme vigenti.

PORCELLANA. Una osservazione mi sia consentita al dodicesimo comma dell'articolo 15: esso prospetta ipotesi che potrebbero generare facili equivoci rispetto a quanto previsto alla lettera b) dell'articolo 9; soprattutto, sancendo tale comma che non si applichi la sanzione pecuniaria di cui al comma precedente nel caso di realizzazione di varianti, esso viene ad autorizzare, a mio avviso, un illecito amministrativo.

Concludendo, ritengo che su due articoli in particolare debba essere rivolta la nostra attenzione, e cioè sull'articolo 14 e sull'articolo 15. Riterrei perciò utile ed opportuno non trascurare la possibilità di modificarne il testo per riportarlo alla formulazione già approvata dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che, per concomitanza di votazioni in Assemblea, la seduta sia sospesa fino alle ore 16.

(Così rimane stabilito).

La seduta, sospesa alle 11,30 è ripresa alle 16,30.

PELLIZZARI. Il Senato, oltre ad introdurre nell'articolo da noi lungamente discusso ed approvato in questo ramo del Parlamento il 25 novembre 1976, alcune modifiche di carattere formale, ha apportato anche modifiche che — e mi riferisco in particolare all'articolo 15 — destano nei commissari alcune preoccupazioni. Essendomi io occupato a suo tempo del provvedimento, sia nel corso della discussione sulle linee generali sia in sede di Comitato ristretto, non posso negare di aver avuto una doccia fredda nel vedere come il Senato abbia interpretato l'articolo 14 del disegno di legge, che è poi quello che modifica in pratica tutta la precedente normativa e sul quale dopo tanto discutere, almeno sotto il profilo del consenso politico, si era raggiunta l'unanimità, avendo tutti i colleghi riconosciuto che le norme contenute agli articoli 12, 15, 16 e 17 della legge n. 865 del 1971 avevano avuto pochissimo effetto ai fini che la normativa stessa si era posta, e che pertanto scontentavano in modo notevole gli agricoltori ed i coltivatori diretti.

Dopo aver ascoltato le organizzazioni provinciali agricole, si era così deciso di modificare il primo comma dell'articolo 12 della legge n. 865 del 1971, elevando il 30 per cento ivi previsto al 50 per cento; ora però la modifica apportata dal Senato nel caso in cui l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, mi sembra che non rappresenti alcun miglioramento. Su questo problema vi era stata la convergenza di tutte le forze politiche sia in Commissione che in seno al Comitato dei nove, ed io credo che se era insufficiente il coefficiente del 2,60 per cento, altrettanto lo sia quello ora proposto.

Un'altra modificazione introdotta dal Senato riguarda la composizione della Commissione per la determinazione dell'indennità cui si è pensato di dar vita all'articolo 14 sostituendo i primi quattro commi dell'articolo 16 della legge n. 865 del 1971. Speriamo che non si ripetano i precedenti errori: comunque è un fatto che su nove componenti la Commissione, soltanto tre appartenevano al mondo agricolo. La nuova formulazione del Senato, non migliora certo la situazione, non solo dal punto di vista urbanistico, ma neppure sotto il profilo finanziario-monetario dell'espropriazione, se si vuole mantenere l'automaticità della determinazione della indennità. D'altra parte, neppure si può addurre a giustificazione dell'avvenuta soppressione della maggiorazione di prezzo per il proprietario diretto coltivatore, una pretesa ignoranza iniziale circa gli effetti moltiplicatori di tale maggiorazione dello 0,50 per cento rispetto all'intero contesto del provvedimento, dato che l'articolo 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 2 maggio '74, n. 115, si prevedeva espressamente un 30 per cento sul totale dell'indennità. Ora, non so in qual modo il Senato abbia voluto vedere tutto questo: so soltanto che, in definitiva, il danno maggiore che si arreca alle aziende consiste proprio nel divieto di edificare. Mentre infatti lasciamo coefficienti che arrivano al valore « 10 » nei comuni al di sopra dei centomila abitanti per aree agricole intorno alle aree urbane, siamo andati a colpire il valore di terreni appartenenti a gente che chiede solo di non essere assoggettata ad alcuna procedura di esproprio.

BORRI. In via preliminare vorrei osservare che, come componenti di questa Commissione, ci sentiamo a disagio per la brevità dei termini con cui affrontiamo una ma-

teria di così rilevante importanza. Soltanto questa mattina abbiamo potuto prendere visione dei pareri espressi dalla I Commissione affari costituzionali e della IV Commissione giustizia e non abbiamo nemmeno potuto documentarci sull'*iter* che ha portato il Senato a proporre queste modificazioni al testo da noi approvato. Quindi, a me pare che sia difficile fare un esame sereno e approfondito in questa occasione, anche perché vi sono dei termini che urgono e tutto l'insieme ci mette in notevole imbarazzo, non solo per l'imminente scadenza di tali termini, ma anche per la necessità di dover decidere in modo consapevole su alcune questioni sollevate dalle modifiche introdotte dal Senato al testo di questo provvedimento.

Sono state sollevate perplessità in merito all'articolo 4, e può darsi che possano essere fugate attraverso una interpretazione autentica di quanto abbiamo voluto fosse precisato nella normativa da noi approvata. Certo l'espressione « a chi abbia titolo per richiederla » usata nel testo del Senato, da un lato sopperisce ad una insufficienza della nostra formulazione perché, parlando solo di « proprietario delle aree » probabilmente avevamo trascurato altre fattispecie che potrebbero ricorrere in base al codice civile, come, ad esempio, tutti i casi del diritto di superficie; ma d'altra parte credo che la dizione del Senato possa dar luogo a difficoltà di interpretazione, per cui dobbiamo stabilire che può chiedere la concessione chi ha titolo a farlo in base ad un diritto reale sull'area stessa.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Non anche in base ad una offerta unilaterale di vendita?

BORRI. Noi avevamo impostato il problema della titolarità del diritto in modo tale che la concessione fosse un atto dovuto, allorché esistesse tale titolarità. Ma a questo punto non vedo perché debba essere mantenuta l'impostazione della vecchia normativa contenuta nella legge n. 1150 del 1942, se cade la necessità di chiedere il rilascio della concessione soltanto in base ad un titolo di proprietà o di altro diritto reale; mi sembra che in questo modo diminuiremmo un certo rigore nel rilascio della concessione che avevamo impostato nell'affrontare questo disegno di legge. Inoltre credo che debba essere previsto a parte il caso della occupazione temporanea ed urgente e tutti i casi in cui l'ente pubblico interviene senza un diritto reale sull'area. Quindi credo che, per quan-

to riguarda l'articolo 4, la Commissione debba interpretare meglio il contenuto delle correzioni apportate dal Senato.

Anche per quanto riguarda l'articolo 15 a me pare di poter condividere l'impostazione del Senato per quanto riguarda la priorità logica della demolizione rispetto all'acquisizione, dal momento che ciò che deve essere ripristinato è l'interesse urbanistico lesso. Soltanto se l'acquisizione possa essere ugualmente utile all'interesse generale, è giusto che si addivenga alla acquisizione da parte dell'ente pubblico. Però mi sembra che tutta l'impostazione dell'articolo non sia chiaramente formulata. Vi sono, se ben ricordo, anche difficoltà di coesistenza del comma terzo e del comma ottavo nello stesso articolo. Voglio anche far notare che l'articolo 15 prevede che: « Gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza di concessione ». Qui siamo di fronte ad una norma della cui gravità per la certezza del diritto, nonché per la tranquillità degli operatori del diritto, evidentemente non ci si rende conto. Siamo di fronte ad una norma destinata ad essere disapplicata nei fatti perché, se dovessimo effettivamente applicarla, l'indagine dovrebbe estendersi non soltanto alla verifica della esistenza materiale della concessione, ma anche alla validità della medesima, dal momento che una concessione non valida non è esistente dal punto di vista giuridico. Questa normativa protratta nel tempo, con vari passaggi di proprietà e in mancanza di pubblicità delle concessioni, renderebbe praticamente impossibile accertare con sicurezza l'esistenza o meno di una concessione idonea. Ne consegue che una simile norma è praticamente inapplicabile e destinata a diventare una formalità che andrà ad arricchire gli atti notarili. Quindi, a mio avviso, questa normativa, che a prima vista sembra tutelare, in realtà corre il rischio di peggiorare la situazione esistente.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Una norma simile a questa esiste già.

BORRI. E' proprio in base all'esperienza fatta che dico queste cose.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Poiché si era detto che l'avevamo abrogata, l'abbiamo reintrodotta.

BORRI. I casi sono due: o mettiamo gli operatori del diritto di fronte a compiti che

possono effettivamente svolgere, oppure rischiamo applicazioni soltanto elusive della legge.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Anche la vecchia normativa ha avuto una sua funzione.

DE CINQUE. Questa sarà disattesa come era disattesa l'altra.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Avrà almeno una funzione psicologica nei confronti di coloro che si trovano a doverla applicare.

DE CINQUE. Ella m'insegna, onorevole Padula, che vi sono atti formalmente validi ma giuridicamente inesistenti. Siamo dunque di fronte a responsabilità di carattere civile.

BORRI. Se proponiamo la sanzione della nullità dell'atto — concordo in questo con l'onorevole Padula — realizzeremo un certo deterrente psicologico.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. E' dal 1967 che facciamo « grida » manzoniane.

BORRI. Nel concludere, sottolineo ancora l'esigenza di una maggiore disponibilità di tempo per approfondire una tematica che ci accorgiamo essere sempre più complessa.

CARLOTTO. Non faccio parte di questa Commissione, però, se i colleghi me lo permettono, vorrei esprimere alcune perplessità.

Per quel che riguarda la questione dello esproprio dei terreni agricoli, faccio mie le osservazioni critiche dell'onorevole Pellizzari. Scendendo nei particolari, ritengo che la formulazione dell'articolo 4 (caratteristiche della concessione) possa essere riferita ai casi in cui, in base agli articoli 14, 15 e 16 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 sui fitti agrari, un fittavolo debba chiedere la licenza per costruire un fabbricato sulla proprietà del locatore. Questo tanto più che anche le regioni finanziano questo tipo di costruzioni.

Per quanto riguarda, poi, l'articolo 9, vi è da dire che dal tenore del primo comma si ricava che l'imprenditore agricolo è esentato dal versare il contributo solo se costruisce in zone agricole. Ma se l'imprenditore agricolo è costretto a costruire in tali zone perché lì ha la propria residenza? E non si tratta di un caso limite: basta pensare a tutto il Mezzogiorno dove la proprietà agricola è frazionata e gli agricoltori risiedono nei paesi. Per questo vorrei sollecitare l'atten-

zione della Commissione su questa grave sperequazione. Vorrei sollevare, poi, un'altra obiezione: i coltivatori (cioè coloro che svolgono l'attività principale come coltivatori diretti) delle zone montane, non sempre rientrano nella categoria delineata dall'articolo 9. Anche qui vi è il rischio di andare incontro a sperequazioni.

Per quanto riguarda l'articolo 14 non ho alcunché da aggiungere a quello che ha detto l'onorevole Pellizzari, sia per ciò che riguarda la commissione, sia per il problema dell'indennità. In particolare, mi sembra grave l'esclusione dalla indennità provvisoria (che si deve moltiplicare per tre, per determinare l'ammontare di quella definitiva) della maggiorazione del 50 per cento prevista dall'articolo 12 della legge n. 365 del 1971. In tal modo l'imprenditore agricolo subirà una perdita del 50 per cento e non avrà più convenienza a concordare, tenuto conto che dovrà pagare anche l'INVIM. Su questo ultimo punto vorrei soffermarmi brevemente: non è giusto che l'INVIM si paghi sulla indennità provvisoria moltiplicata per tre. Questo perché, applicando un coefficiente siffatto, non si vuole considerare il valore intrinseco, ma il danno che l'impresa ha subito.

Sarebbe poi necessario soffermarsi sul problema dei frutti pendenti. Si dirà che il codice civile prevede la valutazione separata dei frutti pendenti, però non sempre le amministrazioni danno questa interpretazione, per cui intendono compresi nell'indennità per l'espropriazione del terreno anche i frutti pendenti, nonostante che, per certe colture, questi ultimi superino il valore di quello, come nel caso di colture superspecializzate, le quali assorbono moltissima manodopera e delle quali bisogna quindi tener conto.

Infine, sarebbe opportuno stabilire l'esenzione della *cessio bonorum* dal trattamento tributario previsto nell'articolo 19 del disegno di legge.

BAMBI. Pur non facendo parte della Commissione lavori pubblici, ho creduto di dover intervenire in questa discussione per recarvi il mio contributo. Intendo soffermarmi in modo particolare sugli aspetti più importanti di questo provvedimento e ribadire alcune tesi già enunciate da vari colleghi nel corso di questa discussione sulle linee generali. Desidero fare, inoltre, alcune sottolineature per richiamare a noi tutti il senso e la portata delle decisioni che dobbiamo prendere, affinché esse non creino casi

di conflittualità. Uno dei difetti più gravi della legge n. 865 del 1971 è infatti, proprio quello di aver creato momenti di conflittualità molto seri, i quali hanno impedito l'attuazione dei programmi di edilizia abitativa e di sviluppo delle zone economiche.

Ritengo che, in una materia così complessa come è quella che si vuole affrontare con questo disegno di legge, la problematica relativa all'assetto del territorio sia stata presa in considerazione solo parzialmente. Mi auguro che tale problematica sia affrontata in una fase successiva affinché siano definiti l'assetto del territorio e le sue destinazioni in termini economici. Il territorio italiano è costituito per due terzi da rilievi collinari e montuosi e per un terzo da pianure, ma la popolazione risiede per due terzi in pianura e per un terzo in montagna. Pertanto non è possibile ovviare a tale situazione con le modifiche apportate dal Senato a questo disegno di legge, le quali, invece, tendono a produrre una moltiplicazione dei momenti di conflittualità.

Devo ricordare che nella legge n. 865 del 1971 si è stabilito un premio pari al 30 per cento di aumento rispetto alla quota-base individuale dell'ufficio tecnico erariale. Tale premio, pur consentendo di avviare una trattativa, tuttavia non è sufficiente in quanto parte da una base iniqua, costituita dai prezzi bassissimi dei terreni. L'aver disposto, all'articolo 14, che le commissioni provinciali istituite con provvedimento della regione siano composte anche da esperti in materia agricola e forestale proposti dalle associazioni sindacali degli agricoltori al fine di rendere più obiettiva la valutazione dei singoli casi nelle zone di esproprio, può portare alla determinazione di quote-base che rispondano a criteri più logici anche in considerazione delle destinazioni colturali dei terreni. Ma la inclusione della maggiorazione del 50 per cento per i coltivatori diretti consentirebbe di sbloccare il contenzioso che si è accumulato nel tempo. A quest'ultimo riguardo posso dire, per mia esperienza diretta, che già dopo l'annuncio dell'approvazione di questo provvedimento da parte della Camera e prima che il Senato vi apportasse modifiche, furono avviate trattative tra le cooperative ed i proprietari per sbloccare la situazione di contenzioso che si era determinata e si accese speranze sia in coloro che dovevano costruire sia in coloro che dovevano acquistare. Devo far osservare, inoltre, che le zone da espropriare sono vicine alle città e che in esse si è svolto un processo di insediamen-

to agricolo a fini produttivi — basti pensare alla legge n. 114 del 1948 — attraverso la creazione di aziende floricole ed orticole molto efficienti, le quali hanno permesso di realizzare redditi ed occupazione. Se, dunque, non respingessimo le modifiche apportate dal Senato a questo provvedimento, potremmo causare gravi danni e gettare sul lastrico centinaia di famiglie, le quali non troverebbero nuova occupazione perché non avrebbero la possibilità di ricostituire le aziende nei terreni destinati all'agricoltura ed andrebbero così a formare nuove fasce di disoccupazione e di sottoccupazione.

Per questi motivi ritengo che sia davvero necessario modificare nuovamente questo disegno di legge nel senso di ricondurne la normativa alla formulazione già approvata dalla Camera, la quale, seppure limitativa rispetto alle esigenze che si sono manifestate, permette tuttavia di sbloccare la difficile situazione che si è determinata in questi ultimi anni.

Intendo sottolineare con fermezza questa mia posizione, non soltanto come deputato al Parlamento ma anche come portavoce delle organizzazioni contadine di tutte le parti politiche, le quali hanno manifestato le reali ed obiettive esigenze cui ho fatto cenno. Di tali esigenze prego il relatore ed il rappresentante del Governo di tenere giusto conto.

ASCARI RACCAGNI. Devo confessare che, mentre stamattina ero propenso ad accordarmi alla proposta del relatore di varare il disegno di legge con le modifiche apportatevi dal Senato, sono ora perplesso, dopo gli interventi svolti dai colleghi dei gruppi socialista e democristiano, di fronte ad una approvazione che mi sembrerebbe « arduissima ».

E' necessario, a questo punto, compiere un breve esame degli articoli che sono stati modificati dal Senato. Ritengo che gli articoli 2, 3, 8, 10, 11, 12 e 16 siano stati oggetto di modifiche più che altro lessicali. Per quel che riguarda l'articolo 5 il riferimento al consiglio comunale potrebbe far sorgere il dubbio che si tratti di una deliberazione della giunta. Riguardo alle modifiche introdotte dal Senato all'articolo 9, e precisamente alla lettera c), laddove si dice: « Il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto: ... per gli interventi di manutenzione straordinaria, restando fermo che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta », mi chiedo se non si possa ricor-

rere alla concessione anche quando il regolamento edilizio non lo imponga.

Alla lettera e) dello stesso articolo il Senato ha aggiunto la parola « statiche »: tale aggiunta crea una serie di problemi, dato che può avere come conseguenza l'allargamento, oltre i nostri intendimenti, della facoltà di costruire ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge in discussione.

Per quel che riguarda l'articolo 14 mi associo alle osservazioni fatte da alcuni colleghi di parte democristiana in merito alla sostituzione del termine « associazioni professionali agricole » con il termine « associazioni sindacali agricole », il primo essendo — a mio parere — più chiaro. Ribadisco, poi, quanto detto in merito all'esproprio: da quanto precedentemente affermato in Commissione si poteva facilmente ricavare che il moltiplicatore « 3 » poteva benissimo riferirsi non soltanto al prezzo della variazione, ma anche all'ulteriore 5 per cento.

Per quel che riguarda l'articolo 15, sono d'accordo con quanto detto dall'onorevole sottosegretario in merito alla priorità della demolizione rispetto all'acquisizione, dato che l'interesse generale urbanistico deve essere tutelato.

Penso di non dover aggiungere altro, poiché avremo modo di esprimere meglio la nostra opinione in sede di discussione degli articoli e degli eventuali emendamenti. Vorrei soltanto pregare l'onorevole presidente di evitare il pericolo che questo disegno di legge non venga approvato in tempo e di vedere se è possibile trovare un *escamotage* di carattere informale per fare in modo che i membri del Comitato ristretto già nominato presso l'VIII Commissione del Senato possano partecipare ai lavori di questa Commissione, al fine di tentare la formulazione di un testo definitivo che eviti un prolungarsi delle *navettes* legislative, che andrebbe a detrimento della sollecita approvazione del disegno di legge e che tradirebbe le giuste aspettative del paese.

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

GIGLIA, *Relatore*. I colleghi mi consentiranno di fare una replica che non tenga conto, in modo particolare, delle modifiche apportate dal Senato, quanto degli aspetti politici generali del disegno di legge oggi in discussione. Il collega Borri ha lamentato il breve tempo che la Commissione ha avuto

per approfondire la materia di cui oggi trattiamo: devo osservare che l'organizzazione istituzionale del nostro paese trova un suo punto di riferimento nel bicameralismo; ciò nonostante, non possiamo dimenticare di aver già esaminato il disegno di legge, di aver già indicato qual era la nostra opinione, di aver avuto un confronto serrato tra le diverse parti politiche e di essere, alla fine, arrivati ad una sintesi delle varie posizioni. Vorrei infatti che ai colleghi non sfuggisse il significato politico del confronto, che non è una mera enunciazione di posizioni, bensì serve a trovare un momento di sintesi — come dicevo — che non può che produrre benefici effetti nel paese. Questo è quanto mi pare sia stato fatto nel corso del precedente dibattito su questo disegno di legge, al quale abbiamo dato un particolare taglio politico.

Successivamente il disegno di legge è stato trasmesso al Senato dove ha subito, oltre a modifiche formali e lessicali, tre modificazioni sostanziali. La prima riguarda l'ampliamento del concetto di proprietà tramite l'aggiunta dell'espressione « aventi titolo ». E' evidente che tale ampliamento non va contro i principi da noi precedentemente fissati: non bisogna dimenticare, infatti, che il concetto di proprietà, così com'era definito nel testo originario, era molto più restrittivo di quanto non lo sia attualmente. Questa legge deve servire ad incrementare non soltanto la costruzione di piccole case, ma anche quella di grandi fabbricati. « L'avente titolo » congloba non soltanto il « chiunque » dell'articolo 31 della legge urbanistica, ma anche gli enti pubblici, il che non mi pare in contraddizione con la nostra impostazione.

Il secondo punto modificato in modo sostanziale dal Senato è quello, all'articolo 14, riguardante la confisca in caso di difformità dalla concessione e, quindi, la demolizione. Il Senato ha capovolto questa impostazione, dando la precedenza alla demolizione, ritenendo essere prioritaria la conservazione del quadro urbanistico, ed ha fissato, inoltre, un'ampia casistica. Debbo dire che è assai difficile sostenere che dovremmo cercare di scrivere meglio quanto è stato modificato dal Senato. Non è la prima volta che ci troviamo di fronte ad un problema di questo genere, ma debbo ricordare che spesso, nel tentativo di migliorare, abbiamo solo confuso le cose; non credo abbiate dimenticato il caso del provvedimento relativo al piano per l'edilizia scolastica, per il quale siamo arrivati ai famosi « trenta passaggi ».

Per quel che riguarda il fatto che il Senato abbia previsto prima la demolizione e poi la confisca — esattamente al contrario di quanto aveva fatto la Camera —, debbo dire che non mi sento di assumere una posizione rigida e di proporre un ritorno alla formulazione originaria, perché ciò non sarebbe produttivo ai fini di una sollecita approvazione del provvedimento. Mi rendo conto, per altro, che i coltivatori diretti ed i rappresentanti sindacali delle categorie interessate possano valutare in modo negativo una impostazione di questo genere, ma non mi sembra certo il caso di drammatizzare le cose, anche in considerazione del fatto che, in sede di formazione dei piani decennali, tutta la materia potrà essere riveduta.

Vorrei ora toccare un aspetto che mi sembra particolarmente positivo: essendoci resi conto che non era possibile affidare il lavoro di valutazione ad un solo ufficio, abbiamo previsto l'istituzione di una commissione, ma è chiaro che essa non poteva essere composta esclusivamente dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali; ed infatti essa risulta molto composita, perché vi partecipano rappresentanti delle organizzazioni sindacali, politici e tecnici. Su questo articolo 14, perciò, vorrei invitare i colleghi ad un momento di riflessione, soprattutto tenuto conto della delicatezza che questo provvedimento riveste.

Vorrei dire al collega Borri che è una fortuna che noi discutiamo dell'argomento soltanto da quarant'otto ore, altrimenti chissà quante posizioni particolari sarebbero fiorite in ordine a questo tema. Desidero poi sottolineare un aspetto eminentemente politico: una materia importante come questa non può essere usata come spada di Damocle, ma bisogna cercare di concludere l'esame di essa nel più breve tempo possibile. Il rinvio di due mesi della scadenza dei vincoli urbanistici per consentire l'approvazione di questa legge ha avuto effetto dal 29 novembre dello scorso anno e noi non possiamo assolutamente permettere l'insorgere di posizioni speculative su ulteriori ritardi nei tempi dell'*iter* parlamentare di un provvedimento così delicato.

Un secondo aspetto politico che vale la pena di sottolineare è legato al fatto che questo disegno di legge indubbiamente colpisce molteplici interessi, ma è chiaro che ciò non può condizionarci al punto da non farci capire che ad esso siano legati problemi drammatici, quali quelli della espropriazione a carico dei coltivatori diretti.

In base agli argomenti che ho testé esposti desidero invitare la Commissione ad una riflessione. Se noi costituissimo un Comitato ristretto, come ha chiesto l'onorevole Castiglione e come hanno chiesto anche alcuni colleghi della mia parte politica, ricominceremo un confronto di posizioni la cui sintesi non so se potrebbe facilmente essere trovata, così come accadde in prima lettura. Se questo è vero e se non esistono problemi di schieramento tali da doverci far rigettare il lavoro che abbiamo svolto in precedenza, sono dell'avviso di approvare il disegno di legge nel testo che ci è pervenuto dal Senato. Mi rendo conto che, così facendo, si mette in moto un meccanismo complesso che porterà a confronti e proposte che potrebbero risolversi in soluzioni completamente diverse da quelle cui siamo finora giunti, ma anche questa è una realtà che dobbiamo tener presente.

PADULA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Desidero ringraziare il relatore, onorevole Giglia, per la replica da lui svolta e alla quale intendo riferirmi, pienamente condividendo le motivazioni politiche che sorreggono una posizione coscientemente rivolta a dare valida risposta agli interrogativi che pone questo disegno di legge e che ci ha già visti impegnati in un lungo dibattito dal quale sono emerse divaricazioni interpretative che potrebbero portare a correzioni ed interventi di natura legislativa. In particolare, intendo riferirmi a quella parte dell'articolo 15 che ha introdotto in modo istintivamente e coraggiosamente innovativo, ma, forse, non tecnicamente del tutto approfondito, l'istituto della confisca amministrativa come ulteriore grado di sanzione e di volontà del Parlamento, volta a stroncare il fenomeno dell'abusivismo. Che nella applicazione pratica di tale norma si possano incontrare difficoltà è innegabile: se ne sono avute per le sanzioni pecuniarie e per altre; tuttavia non si può non riconoscere la validità delle osservazioni e delle precisazioni che il Senato ha voluto esprimere in tema di sanzioni amministrative per illeciti edilizi. Del resto, posso sinceramente affermare che le modifiche che l'altro ramo del Parlamento ha ritenuto opportuno apportare sono state unicamente dettate dal sincero intento di rafforzare e di migliorare questo disegno di legge; sicuramente è sbagliato ritenere che vi sia stato il tentativo di distorcere e cambiare l'indirizzo politico e la vo-

lontà normativa espressa dalla Camera dei deputati.

Da ultimo, desidererei fornire un chiarimento ad alcuni commissari che hanno sollevato obiezioni riguardo all'articolo 14: vorrei invitarli a rileggere attentamente ciò che la Camera aveva approvato in prima lettura e che faceva esplicito riferimento all'ipotesi dell'accordo bonario e al moltiplicatore « 3 » per l'indennità provvisoria. Al Senato, in sede di discussione, mi fu fatto osservare che la formulazione di detto comma dell'articolo 14 poteva dar luogo ad errate interpretazioni, come quella per la quale era evidente che al moltiplicatore « 3 » s'intendesse aggiunta la maggiorazione di cui al primo comma dell'articolo 12: ma, se avessimo voluto intendere ciò, che senso avrebbe avuto l'inciso — nella prima formulazione da noi approvata — che fa esplicito riferimento all'ipotesi di cessione volontaria, che è termine giuridicamente esatto, diverso dal termine « indennità », e che sta a significare l'atto di compravendita che nasce dall'accordo bonario? E' per tali ragioni che, in quella sede, ribadii il mio punto di vista e cioè che la formulazione fosse sufficientemente chiara: ma, di fronte all'insistenza di taluni colleghi, ho ritenuto opportuno accogliere la correzione suggerita con lo spirito e l'intendimento di andare incontro, il più possibile, alle esigenze di chiarezza prospettatemi. Del resto, è mia opinione che la precisazione apportata nulla toglie e nulla aggiunge allo spirito e al significato del testo originario e che mai vi è stato il tentativo di vanificarne il significato o dargli una interpretazione che consentisse di sommare i due coefficienti. Torno a sottolineare la necessità di specificare i termini di adesione bonaria e volontaria perché l'esproprio ordinario nei confronti del proprietario non imprenditore agricolo porterebbe al coefficiente di 1,50; mentre, nel caso di proprietario coltivatore diretto, porterebbe al coefficiente di 4,5; il che, evidentemente, non corrisponde ad equità, ma non è nemmeno sopportabile in termini di costo dalla pubblica amministrazione, che già deve affrontare sensibili oneri per sostenere il nuovo meccanismo.

Quando vennero qui i rappresentanti delle organizzazioni agricole ci chiesero di « democratizzare » il meccanismo di formazione delle tabelle in seno alla Commissione e di salvaguardare la determinazione automatica dei valori prevedendo anche il caso in cui essa sarebbe stata inadeguata; queste due istanze sono state accolte anche se, natural-

mente con gli indispensabili accorgimenti, perché non si poteva snaturare l'automatismo con l'introduzione di parametri ingiustificati.

Sono queste motivazioni, che il Governo condivide, che hanno indotto il Senato ad approvare il testo con le modifiche oggi in discussione, in considerazione anche degli interessi che il provvedimento tutela e che dovranno essere riconsiderati nel contesto di una organica sistemazione legislativa. Non si tratta, quindi, soltanto di una questione di termini e di proroghe, ma anche di una non fondatezza dei dubbi qui sollevati e che pure tutti noi possiamo esprimere — perché è sempre possibile sollevare dubbi interpretativi soprattutto in una materia come quella edilizia ed urbanistica nel nostro paese — ma senza perdere di vista il senso politico di una scelta come questa, se non vogliamo rischiare di seguire una logica che non potrebbe essere sostenuta dalla Camera e dal Senato, perché mancherebbe una risposta proporzionata all'entità della complessa normativa che abbiamo di fronte. Le questioni su cui discutiamo sono infatti marginali rispetto alla sostanza del disegno di legge ed è per questo che il Governo invita la Commissione ad approvare il testo con le modifiche introdotte dal Senato e, a meno che non emergano nuove e diverse argomentazioni esso non potrà che dichiararsi contrario ad ogni eventuale emendamento.

CASTIGLIONE. Ritengo che la mia richiesta di costituzione di un Comitato ristretto possa trovare spazio anche in relazione alla esigenza di completamento dei nostri lavori, poiché non credo che questa sera, anche per l'opportunità di un minimo di riflessione sulle modifiche apportate dal Senato, sia possibile concluderli. Propongo pertanto la formazione, se non di un Comitato ristretto vero e proprio, almeno di un gruppo di lavoro che, riunendosi martedì pomeriggio, ci consenta mercoledì mattina di avere le idee chiare e di concludere quindi rapidamente la discussione.

TODROS. Comprendo la preoccupazione del relatore e del rappresentante del Governo che un riesame del testo stesso dia la possibilità a tutti noi di affrontare una serie di temi la cui trattazione non ci soddisfa nel testo giuntoci dal Senato. Comprendo anche il tentativo compiuto dai rappresentanti dei coltivatori diretti, degli operatori dell'attività agricola, di recuperare qualcosa attraverso una serie di modifiche sostanziali all'ar-

articolo 14 che, molto responsabilmente, la Commissione nel suo complesso aveva già approvato tenendo conto delle istanze provenienti dalla categoria, e soprattutto nell'intento di non ledere un'attività produttiva tra le più importanti del paese, nonché di eliminare una forma di contenzioso che nel passato ha recato danno all'intera collettività, e non solo alla comunità agricola.

Però, a questo punto, possiamo anche rinunciare ad una serie di precisazioni relative al merito del disegno di legge e valutare l'opportunità di una sua rapida approvazione, non accogliendo tuttavia la tesi dell'onorevole sottosegretario di lasciare che la dottrina e la giurisprudenza diano l'esatta interpretazione di quei punti dell'articolo 15 che danno luogo a dubbi e perplessità. Soprattutto perché siamo di fronte ad una materia molto delicata, che in passato ci ha già permesso di sperimentare quanto debole fosse il comportamento delle leggi che avevamo a disposizione, a me sembra che il legislatore debba avere la possibilità di un serio ripensamento per giungere ad elaborare un testo che, pur mantenendo fermi alcuni principi sanciti dal Senato, non vanifichi però la confisca attraverso la sanzione penale che colpisce il piccolo cittadino ma non la grande società. D'altra parte, onorevole Padula, qui non si tratta della posizione isolata di due o tre colleghi di vari gruppi, ma della posizione dell'intera Commissione affari costituzionali, come dell'intera Commissione giustizia che, anche se non esprime pareri vincolanti, ha fatto osservazioni che vanno tenute presenti sia sull'articolo 15 sia sul 4. In quelle Commissioni è stata evidenziata tutta una serie di dubbi che ora sono stati fatti propri da molti colleghi. Si tratta, dunque, di licenziare un testo che, senza sconvolgere i principi riaffermati nell'articolo 15, dia la certezza del diritto e permetta di raggiungere gli obiettivi che ci eravamo proposti, e cioè di frenare l'abusivismo edilizio nel nostro paese, rendendo giustizia ad una situazione che nel corso di trent'anni ha causato conseguenze drammatiche nell'assetto del territorio, gravi costi per la collettività nonché l'impossibilità di colpirne gli artefici.

Credo, dunque, che un momento di riflessione sia necessario. Noi comunisti siamo disposti a rinunciare ad alcune delle nostre richieste, ma ovviamente chiediamo una analoga disponibilità da parte degli altri gruppi. Martedì pomeriggio potremmo incontrarci informalmente e tentare di concordare una

nuova formulazione del testo degli articoli 15, 16 e 17, in modo da potere, mercoledì mattina, sbloccare la situazione permettendo l'approvazione del disegno di legge. In questo senso sono d'accordo con la proposta dell'onorevole Castiglione di tentare questa strada, magari cercando di frenare anche giuste richieste che vengono da altre parti per limitarci alla sostanza del provvedimento, a quella parte, cioè, in relazione alla quale sono sorte gravi perplessità di carattere giuridico e culturale in merito alle conseguenze che deriverebbero dalla applicazione di una tale normativa. Vi sono, infatti, elementi preoccupanti di incertezza e seri pericoli che si riapra un nuovo contenzioso.

Siamo dunque convinti che, accogliendo la proposta del collega Castiglione, potremmo, mercoledì, arrivare alla approvazione di un testo che, senza sconvolgere i principi già espressi negli articoli 15, 16 e 17, li esponga in modo più chiaro e tale da non creare possibilità di violazioni.

PRESIDENTE. Credo che ci rendiamo tutti conto della necessità di procedere con rapidità all'approvazione del disegno di legge in discussione: d'altra parte mi pare che vi siano ancora molti problemi che potrebbero trovare una più adeguata soluzione se ci concedessimo ancora qualche ora di riflessione. Se non vi sono obiezioni, dunque, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato a mercoledì mattina alle 10.

(Così rimane stabilito).

Mi auguro che da qui a mercoledì possano aver luogo contatti tra i rappresentanti dei vari gruppi tali da far sì che questo disegno di legge possa riscuotere il consenso di tutte le parti politiche, anche se diversamente motivato. Anche io sono dell'avviso, in base ai pareri espressi dalla I e dalla IV Commissione, e dopo aver ascoltato le obiezioni sollevate in questa sede, che sia necessario arrivare ad una soluzione unanimemente accettata dei complessi problemi in discussione. Non dico che sarà facile, ma uno sforzo in questa direzione potrà dare frutti positivi.

La seduta termina alle 18.

IL CONSIGLIERE VICARIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO