CAMERA DEI DEPUTATI N 3631

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LODIGIANI, FERRARINI

Presentata il 26 marzo 1986

Nuove norme per la edificabilità dei suoli e modifiche alla legge 28 gennaio 1977, n 10

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il problema della indennita di esproprio non deve essere drammatizzato, come spesso avviene, ove si accetti il principio della ideologizzazione delle soluzioni proposte Il panorama della legislazione europea offre confini ben chiari alle scelte di una società capitalistica La rendita fondiaria deve essere limitata al massimo per soddisfare le ragioni della collettività (che ha il merito dello sviluppo urbano e quindi dell'incremento del valore delle aree fabbricabili), ma nel contempo non può essere totalmente esclusa, come dimostrato dalla esperienza storica del nostro paese, dove l'ipotesi di nazionalizzare il regime dei suoli si scontra contro la coscienza sociale e le attese economiche largamente diffuse

Nel nostro paese non possono essere accolte soluzioni che diano affidamenti molto rilevanti agli strumenti fiscali di prelievo della rendita, per la manifesta insufficienza del sistema fiscale che costantemente ha fallito questo obiettivo (le varie leggi su terreni e aree fabbricabili sono una palese conferma di questa affermazione) Occorre piuttosto trovare una soluzione composita che corrisponda agli obiettivi di politica sociale della compressione della rendita fondiaria nella misura massima possibile e nel contempo non costituisca pregiudizio all'ordinata espansione dell'attività edilizia Di conseguenza

a) per le aree extraurbane (i territori non coperti da processo di urbanizzazione in atto) deve essere riconfermato il

sistema previsto dalla legge n. 10 del 1977 che prevede l'indennizzo dei terreni al loro valore agricolo (corrispondente al valore di uso). Questo principio non è stato messo in discussione dalla sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale né da altre successive;

b) per le aree di carattere « urbano »: riconoscimento di un indennizzo non simbolico, che riconosca in qualche modo la rendita fondiaria. La Corte costituzionale ha sempre affermato che l'indennizzo non deve corrispondere, in caso di esproprio, all'integrale risarcimento del danno subìto dal proprietario, né deve corrispondere necessariamente al valore di mercato del bene espropriato. È necessario però che l'indennizzo non abbia carattere simbolico e che costituisca un serio ristoro economico del proprietario del bene.

Secondo alcune proposte di legge (quella, ad esempio, del PCI) si propone che l'indennizzo sia pari ad una quota del costo di costruzione. In via di principio l'ipotesi può essere accettata, ma potrebbe apparire, ancora una volta, incostituzionale agganciare l'indennità di esproprio ad un valore (costo della costruzione) che non ha alcun punto di riferimento con i diritti della edificabilità e quindi con le posizioni di rendita fondiaria.

L'INU da parte sua chiede che l'indennità di esproprio sia corrispondente al « valore d'uso » dei beni oggetto dell'intervento espropriativo. La proposta tende ad escludere del tutto il riconoscimento della rendita fondiaria. Essa si riporta alla legislazione inglese che, già alla fine degli anni '40, aveva introdotto analogo principio. Tuttavia anche in quel paese dopo alcuni anni di sperimentazione negativa si è constatato che in una società capitalistica moderna la rendita può essere compressa, anche fortemente, ma non eliminata.

Si possono profilare molteplici soluzioni ma comunque esse devono avere il pregio di non creare situazioni di discrezionalità eccessiva né ipotesi di contenzioso all'infinito. Per queste ragioni si ritiene di non poter concordare con la proposta del Ministro che tende a ripristinare (cento anni dopo, come se non fosse successo nulla...) il criterio della cosiddetta « legge di Napoli ».

Se si seguisse tale proposta le amministrazioni non sarebbero in grado di realizzare programmi precisi di intervento perché dovrebbero, caso per caso, valutare, sulle basi delle risultanze dell'Ufficio tecnico erariale, il valore di mercato delle singole aree e su tali valutazioni si aprirebbe l'inevitabile contenzioso.

Occorre individuare parametri di riferimento che abbiano un carattere generale ed astratto: ad esempio, si potrebbe affidare al comune di dividere la parte urbana della città in un numero molto limitato di zone attribuendo a ciascuna di esse un indice di edificabilità diverso, parametrato in rapporto ai valori di rendita fondiaria delle aree interessate.

Sulla base dell'indice medio perequato per grandi aree possono essere proposte soluzioni normative che agevolino l'affermazione di comparti (con la costituzione di consorzi misti ai quali devono partecipare i privati e gli enti pubblici) per la realizzazione delle grandi iniziative nella città. Può essere affermato il diritto del comune a partecipare a detti comparti in misura proporzionale alla situazione di patrimonio e di demanio, secondo una esperienza già in corso di sperimentazione per esempio a Milano.

In un momento di crisi economica questo sistema permetterebbe di recuperare importanti risorse economiche.

Ovviamente, i progetti di comparto dovrebbero essere disciplinati da alcune norme regolamentari per accelerarne l'attuazione, unitamente ad alcune norme di carattere fiscale che agevolino la realizzazione dei consorzi consortili (IVA e INVIM).

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'indennità di espropriazione, per i terreni agricoli definiti secondo le loro caratteristiche e la loro destinazione economica in atto, è commisurata al valore agricolo medio, definito ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 gennaio 1977, n. 10, corrispondente al tipo di coltura in atto nelle aree da espropriare.

ART. 2.

1. Per i terreni compresi all'interno dei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e per quelli esterni al perimetro dei centri edificati interessati dal processo di urbanizzazione, l'indennità di esproprio è commisurata in base ai criteri che seguono:

a) la definizione delle aree interessate dal processo di urbanizzazione è effettuata con perimetrazione deliberata dal comune. La deliberazione è soggetta a revisione ogni sei anni ed è sottoposta, oltre ai normali controlli di legittimità, anche al controllo di merito della regione che deve essere espresso entro sessanta giorni dal ricevimento della deliberazione comunale. Nel caso di decorso del termine la delibera di perimetrazione si intende approvata;

b) il processo urbanizzativo è valutato con riferimento alla situazione in atto alla data di assunzione della deliberazione comunale di perimetrazione, con riferimento alla dotazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria valutate nell'intero territorio comunale o nel settore territoriale di riferimento.

2. Per la definizione degli ambiti interessati dai processi urbanizzativi in atto

non si tiene conto delle opere previste negli strumenti urbanistici ma non ancora realizzati.

ART. 3.

1. Per le aree di cui all'articolo 2, l'indennità di esproprio è commisurata in base:

a) all'indice teorico di edificabilità medio stabilito dal comune in un valore compreso fra 0,50 mc/mq e 1 mc/mq a seconda del numero degli abitanti, della dotazione di opere di urbanizzazione e delle caratteristiche produttive e turistiche di ogni singolo comune. La deliberazione comunale è adottata con i criteri e le procedure previste all'articolo 2;

b) al valore medio dell'unità di metro cubo edificabile, determinata con riferimento alla destinazione d'uso residenziale. Detto valore è stabilito ogni due anni con deliberazione del consiglio comunale sulla base del parere dell'Ufficio tecnico erariale. Il valore medio è calcolato sulla base delle risultanze del mercato e a questo fine i notai sono obbligati a trasmettere agli uffici comunali, entro venti giorni, gli atti contemplanti transazioni immobiliari da elencare in appositi registri. Il consiglio comunale ha facoltà, all'atto dell'assunzione della delibera, di operare la riduzione del valore medio sino al massimo del 30 per cento per le zone di modesta o rallentata urbanizzazione. Nelle zone esterne al perimetro del centro edificato la riduzione può essere operata sino al 50 per cento allorché si tratta di interventi disposti per le finalità della legge 18 aprile 1962, n. 167;

c) ai fini del calcolo dell'indennità di esproprio di cui alle precedenti lettere *a)* e *b)*, si devono dedurre i minori valori derivanti ai terreni oggetto dell'intervento espropriativo per l'intervenuta costituzione di servitù speciali di diritto pubblico (vincolo paesistico, vincolo monumentale, vincolo cimiteriale, vincolo di rispetto aeroportuale, vincolo militare, vin-

colo idrogeologico, vincolo di rispetto stradale). Rientrano fra le servitù speciali di diritto pubblico anche gli atti costitutivi di diritti edificatori a favore del comune trascritti nei publici registri ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni urbanistiche. Si applicano le disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359, in quanto compatibili con le precedenti disposizioni.

ART. 4.

1. Per i procedimenti di espropriazione in atto alla data di entrata in vigore della presente legge, per i quali non sia stata definita l'indennità di espropriazione, il pagamento dell'indennizzo da parte dell'espropriante é corrisposto in ratei di dieci anni con l'applicazione dell'interesse legale. Il comune ha il diritto di retrocedere agli aventi causa le aree occupate per le quali non fosse confermato l'interesse pubblico all'acquisizione, con deliberazione da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

ART. 5.

1. I comparti edificatori previsti dall'articolo 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, possono essere individuati in qualsiasi tipo di strumento urbanistico esecutivo (piano particolareggiato, piano di lottizzazione, piano di zona, piano di recupero). Il diritto dei partecipanti ai consorzi è stabilito in base ai diritti edificatori concessi dagli strumenti urbanistici generali (piano regolatore generale o programma di fabbricazione). Il comune partecipa ai comparti edificatori con i diritti volumetrici di sua competenza, calcolati sulla base dell'indice teorico di edificabilità medio di cui all'articolo 3, lettera *a*), per le aree ad esso spettanti sia a titolo di patrimonio che di demanio.

2. Nelle convenzioni di esecuzione degli strumenti urbanistici, il comune può disporre dei propri diritti edificatori an-

che a titolo compensativo delle indennità di esproprio, da riconoscere ai proprietari dei terreni espropriati all'interno dell'ambito. Il comune ha altresì il diritto di alienare a terzi i propri diritti edificatori sulla base di convenzioni di attuazione degli strumenti urbanistici generali. Per il trasferimento di diritti volumetrici all'interno dei singoli ambiti, attuati in base alle convenzioni di esecuzione degli strumenti urbanistici generali, e sino al limite del valore dei diritti trasferiti o compensati fra i vari partecipanti al comparto si applicano le agevolazioni fiscali previste per le cessioni o i trasferimenti di proprietà di interesse pubblico.

ART. 6.

1. Le leggi regionali possono prevedere che i comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti possono recuperare quota parte delle aree destinate a *standard* urbanistici, sino ad un massimo del 20 per cento, mediante acquisizione di aree alla disponibilità comunale o la costituzione di servitù perpetue di uso pubblico, su aree comprese nei parchi nazionali o regionali, previa definizione delle procedure di conguaglio dei valori.