

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

9° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 MARZO 1993

Presidenza del Presidente GOLFARI

INDICE

Audizione di dirigenti del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici e del catasto del Ministero delle finanze

| | | | |
|----------------------|-----------------------|--------------|--------------|
| PRESIDENTE | Pag. 3, 4, 5 e passim | ALES | Pag. 4, 5, 6 |
| ANDREINI (PDS) | 9, 10 | STORTO | 7, 9, 10 |

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'ingegner Giancarlo Ales, dirigente del servizio di conservazione dei catasti del Ministero delle finanze, e l'ingegner Giancarlo Storto, dirigente del servizio di coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione di dirigenti del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici e del catasto del Ministero delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica, sospesa nella seduta del 25 marzo scorso.

È in programma oggi l'audizione di dirigenti del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici e del catasto del Ministero delle finanze.

Do innanzitutto la parola all'ingegner Ales, dirigente del servizio conservazione dei catasti del Ministero delle finanze, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

In particolare, alla nostra Commissione interessa conoscere tutti i problemi catastali riferiti al territorio. Non conosciamo a sufficienza tali questioni poichè la nostra esperienza legislativa è tuttora mirata alle questioni territoriali e urbanistiche. In considerazione del fatto che le questioni catastali da un po' di tempo a questa parte si intrecciano in modo più insistente con le questioni urbanistiche e territoriali, ci sembra necessario approfondire aspetti che probabilmente ci sfuggono e che invece sono presenti all'amministrazione finanziaria.

Desidero ricordare, ad esempio, che sulla questione sono state proposte norme che addirittura richiamano il valore catastale come parametro da utilizzare per il ristoro delle espropriazioni per pubblica utilità. Anche nel disegno di legge in materia di regime dei suoli approvato dal Senato nella passata legislatura era previsto in qualche misura un rapporto con i problemi catastali.

Tali questioni sono poi divenute di grande attualità a seguito di altri provvedimenti adottati dal Parlamento; mi riferisco all'introduzione dell'ICI e dell'imposta sul valore delle aree fabbricabili. L'ICI sulle aree fabbricabili è una novità assoluta, non esistendo un catasto per tali aree.

Dobbiamo quindi sapere come si intrecciano i rapporti tra catasto e suoli; è di grande interesse per noi, in particolare per la elaborazione di una legislazione sui suoli, ma anche in generale per conoscere l'opinione dell'amministrazione finanziaria sulla definizione da parte del catasto dei valori fondiari che, come l'ingegner Ales sa, sono parte determinante del valore di costruzione dei fabbricati, soprattutto in

relazione alle nuove possibilità edificatorie. Infatti, il costo di un immobile è in buona parte determinato dal valore dell'area sulla quale esso è edificato. Però, il valore di mercato e il valore catastale della stessa non coincidono e pertanto le difficoltà di determinazione del valore in caso di esproprio sono notevoli, tali che in Italia per ottenere appunto una valutazione di esproprio che sia ritenuta costituzionale abbiamo dovuto addirittura scomodare la legge n. 2892 del 1885 sul risanamento della città di Napoli, che è rimasta l'unico strumento ancora in vigore per la determinazione del valore dei suoli.

Volevamo quindi sapere dall'ingegner Ales qualcosa di più su questo intreccio tra catasto e legislazione urbanistica. Gli saremmo grati se volesse fornirci le sue valutazioni, opinioni e osservazioni critiche circa progetti dell'amministrazione finanziaria in materia.

ALES. Signor Presidente, onorevoli senatori, credo che innanzitutto, sulla base di quanto richiestomi, sia opportuno richiamare brevemente la materia di competenza del catasto. Come il Presidente ha ricordato, esiste un catasto dei terreni e uno dei fabbricati. Tra queste due basi informative esiste una specie di terra di nessuno che verrebbe ad essere colmata appunto dal catasto delle aree edificabili, come definito nel disegno di legge n. 767.

PRESIDENTE. La stessa dizione è anche riportata nel decreto legislativo inerente all'introduzione dell'ICI.

ALES. Dove però non si fa riferimento a valori catastali in senso stretto. Come ho detto, questa zona di nessuno inizia dove termina il catasto dei terreni, la cui suscettività economica è espressa attualmente mediante tariffe di reddito agrario, e termina laddove inizia il catasto urbano, che prende in considerazione gli immobili urbani suscettibili di rendita autonoma.

L'area intermedia non è mai stata regolamentata e, del resto, la normativa in materia di catasto per i terreni e per i fabbricati risale, rispettivamente, al secolo scorso ed al 1939.

Non c'è dubbio che la creazione di un catasto delle aree fabbricabili costituirebbe il rimedio più idoneo per realizzare compiutamente anche il dettato della legislazione in materia di ICI. Il disegno di legge A.S. n. 767 contiene previsioni sulla definizione dei valori, anche se a carattere strettamente catastale ed in parte superate dalla normativa più recente.

A mio parere, la costituzione di un catasto delle aree edificabili non dovrebbe creare particolari problemi; come è adombrato nel citato disegno di legge n. 767, i dati dovrebbero essere forniti dai comuni per consentire al catasto una conoscenza tempestiva degli strumenti di utilizzo del territorio, soprattutto del loro modificarsi.

Una volta assunti questi dati, il valore da attribuire alle aree ricadenti nei piani regolatori, o meglio ancora nei piani particolareggiati, sarebbe stabilito in relazione alla suscettività di edificazione dell'area stessa a seconda che sia a destinazione di servizi, residenziale, a verde eccetera.

Faccio notare che nel disegno di legge la determinazione di tale valore viene affidata ad un organismo particolare, la commissione censuaria distrettuale, recentemente soppressa a seguito dell'approvazione della legge n. 75 del 1993, di conversione del decreto-legge n. 16, per non aver mai funzionato ed aver così creato alcuni problemi per un corretto iter della revisione degli estimi dei fabbricati, conclusasi nel 1990 dando luogo a diverse perplessità. Pertanto, bisognerebbe passare al livello superiore, cioè alle commissioni censuarie provinciali. Attualmente sono rimaste infatti in funzione le commissioni provinciali e quella centrale, che esplica la funzione di organo d'appello.

L'eventuale compito di determinare i valori, originariamente affidato alle commissioni distrettuali ed oggi alle commissioni provinciali (in quanto, come ho detto, le prime sono state soppresse), non coglierebbe impreparata l'amministrazione finanziaria, soprattutto se venisse approvata l'attività sussidiaria. Infatti, gli uffici tecnici erariali, che gestiscono in periferia i catasti, forniscono anche i valori o i canoni di locazione alla pubblica amministrazione (mi riferisco alla parte strettamente erariale). Pertanto, anche se non si volesse più affidare tale compito alle commissioni, l'amministrazione avrebbe la possibilità nell'ambito provinciale di determinare valori da attribuire alle aree.

PRESIDENTE. Ingegnere Ales, le commissioni provinciali sono in grado di svolgere tale compito?

ALES. Signor Presidente, le commissioni provinciali sarebbero in grado di svolgere tale compito né più né meno di quanto si è ipotizzato fossero in grado di farlo le commissioni distrettuali. Si tratta di organismi omogenei, articolati in due sezioni (una per i terreni, l'altra per i fabbricati). È necessario creare - come è stato previsto per le commissioni distrettuali - una terza sezione specializzata in aree edificabili e dimensionare tali commissioni provinciali in relazione ai nuovi compiti ad esse affidati.

Non c'è alcuna difficoltà nei confronti della creazione di un catasto delle aree edificabili. Tuttavia, all'amministrazione deve essere assicurata la previsione di mezzi idonei (per esempio personale adeguato) e la creazione di un settore specifico che possa dialogare con le commissioni provinciali per mettere a punto questo nuovo meccanismo.

Tali organismi andrebbero opportunamente potenziati e specializzati, considerato che attualmente è previsto il contributo di esperti in agraria ed edilizia urbanistica. Come prevede il disegno di legge n. 767, le commissioni provinciali potrebbero svolgere tale compito. L'alternativa potrebbe essere quella di affidare la determinazione dei valori agli uffici del territorio (attualmente uffici tecnici erariali). Tuttavia, ciò comporterebbe un'incombenza ulteriore per tali organismi; oltre a tenere l'elenco delle aree edificabili, con i relativi valori e categorie, secondo criteri stabiliti dall'amministrazione dei lavori pubblici, avrebbero anche quest'altro onere, cioè quello di attribuire i valori. Se si affida quest'ultimo compito alle commissioni provinciali ed a quella centrale (organo di appello nei confronti dell'operato delle prime) si offrono maggiori garanzie al contribuente di essere sottoposto ad un'imposizione tributaria proporzionale. Infatti, dobbiamo tener

presente che il contribuente con la norma contenuta nel disegno di legge n. 767 da una parte avrebbe la certezza della misura dell'indennità in caso di esproprio, ma dall'altra avrebbe un'imposizione tributaria superiore a quella attualmente prevista per le aree censite come terreno agricolo. Quindi, lo svolgimento di tale compito da parte della commissione provinciale assicurerebbe una maggiore serenità al contribuente.

Per quanto riguarda l'amministrazione del catasto, il disegno di legge n. 767 non presenta alcun aspetto incoerente o in contrasto con l'attuale normativa. In sostanza, questo disegno di legge propone la creazione di un terzo catasto, che in un certo senso rientra nelle prospettive dell'amministrazione, la quale tende ad unificare il catasto terreni ed il catasto urbano, anche mediante l'informatizzazione.

Pertanto, ci troveremmo in presenza di un unico archivio, caratterizzato da parametri diversi a seconda della sua utilizzazione. Ciò consentirebbe, inoltre (per il fatto che il servizio è stato quasi completamente informatizzato) un collegamento telematico con i comuni o con i consorzi di comuni (teniamo presente che nei piccoli comuni è difficile trovare una completa informatizzazione).

PRESIDENTE. Ingegnere Ales, proprio all'inizio dell'indagine conoscitiva è stata sottolineata la necessità di tener presente l'aspetto della collaborazione con i comuni.

ALES. Direi proprio che tale collaborazione ne sia indispensabile, anche ai fini di un aggiornamento del catasto (oltre che per la costituzione di un catasto «generale»), come prevede molto appropriatamente il disegno di legge n. 767. L'aggiornamento dello strumento urbanistico deve essere innanzi tutto realizzato da parte di chi lo propone, cioè da parte dell'ente territoriale. Tale compito non può essere svolto dall'amministrazione catastale, senza risolvere a monte determinati problemi. Abbiamo già considerato tale aspetto in quanto, per le valutazioni che debbono essere effettuate dall'amministrazione per lo Stato (come per l'imposta di registro e per i passaggi di proprietà), si deve conoscere, nel caso delle aree edificabili, la suscettibilità edilizia, e quindi economica, delle aree stesse. L'amministrazione in tali casi si deve rivolgere ai comuni per avere i relativi valori. Con la realizzazione quindi del collegamento telematico, incaricando i comuni di trasmettere tempestivamente all'ufficio del catasto le varianti ai piani regolatori (ovvero l'entrata in vigore dei piani particolareggiati), si assicurerebbe un corretto funzionamento e soprattutto un tempestivo aggiornamento dello strumento urbanistico (aspetto imprescindibile e fondamentale, considerata la rilevanza della problematica) e il funzionamento organico di questo archivio. Per quanto riguarda il collegamento con i comuni da un punto di vista telematico, l'amministrazione non ha alcun problema. Ricordo che un decreto del Presidente della Repubblica ha dato la possibilità ad organismi pubblici e privati, di collegarsi telematicamente con gli archivi del catasto; a maggior ragione si potrebbe realizzare tale collegamento con i comuni o comunque con quegli organismi deputati alla gestione del territorio e dei piani regolatori.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Ales per la sua esposizione.

Rivolgo al dottor Storto, dirigente del servizio di coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici, un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori. Desidero sottolineare che abbiamo organizzato tale audizione per un'esigenza fondamentale: verificare l'attuale normativa in materia dopo cinquant'anni dall'emanazione della legge urbanistica n. 1150 del 1942. Infatti, dobbiamo considerare tutto quello che si è verificato in questi anni: l'istituzione delle regioni e l'attribuzione ad esse della competenza urbanistica; tutte le leggi emanate in materia urbanistica; l'affidamento da parte della legge n. 142 del 1990 alle province dei piani territoriali. In sostanza, dobbiamo tener presente tutto il processo legislativo che è intervenuto in tale materia in questi cinquant'anni. Quindi, è stata organizzata questa audizione anche allo scopo di raccogliere informazioni e materiale per un'eventuale nuova legislazione urbanistica.

In tale contesto, non può mancare un richiamo anche alla legge dei suoli (che in parte abbiamo affrontato proprio adesso con il rappresentante dell'amministrazione delle finanze) soprattutto per considerare la possibilità di realizzare un meccanismo più moderno e per non essere più costretti a far ricorso alla vecchia legislazione su Napoli del 1885. È questa una parte, sia pure fondamentale, della materia al nostro esame; tutto il resto rientra nella eventuale elaborazione di un disegno di legge urbanistica-quadro, strumento che ci consentirà di salvaguardare la competenza legislativa primaria delle regioni in materia, a fronte della quale non è immaginabile una legislazione sostitutiva da parte dello Stato.

In tale quadro, l'indagine, che si concluderà con l'audizione dello stesso Ministro dei lavori pubblici, ci ha consentito di ascoltare diverse persone, categorie esterne all'amministrazione, sindaci, rappresentanti di province e regioni. Ci interessa il parere tecnico dell'amministrazione dei lavori pubblici, soprattutto al fine di verificare se nel suo ambito possano già riscontrarsi idee, studi, linee di intervento in tema di governo del territorio: per il nostro lavoro ci sembra di grande utilità. A questo fine abbiamo chiesto l'intervento di un tecnico che ci illustrasse ciò che «bolle in pentola» presso il Ministero dei lavori pubblici.

Pertanto ascoltiamo volentieri il dottor Storto.

STORTO. Mi sia consentita una battuta sul disegno di legge n. 767, di cui si è parlato precedentemente. La proposta è stata portata anche all'attenzione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, perchè aveva una rilevanza nel nostro settore; non voglio entrare nel merito, ma ricordare che abbiamo rilevato qualche elemento di problematicità nel rapporto tra i meccanismi finalizzati all'espropriazione e al pagamento del relativo corrispettivo e la strumentazione urbanistica. Si tratta di un problema che ci attanaglia da lunghissimo tempo: le interdipendenze tra le problematiche legate alla competenza del Ministero delle finanze e gli strumenti urbanistici rischiano di rivelarsi paralizzanti. Tuttavia non si può non rilevare - ritorno al discorso cui accennava lei, Presidente - anche l'inadeguatezza della legislazione urbanistica.

Non voglio entrare negli aspetti tecnici della materia, ma individuo alcuni elementi di sovrapposizione. Il piano regolatore, evidentemente,

rimanda la sua attuazione agli strumenti esecutivi. All'interno di questi sono indicate le specificazioni circa la destinazione delle aree (ai servizi pubblici, alla viabilità eccetera). Il rischio è che un terreno individuato ai fini catastali come edificabile perda questa qualificazione perchè nello strumento attuativo, cioè nel piano urbanistico, viene prevista una destinazione pubblica. Ciò determina problemi di non poco conto. Inoltre - ma è un problema minore, a mio avviso - potrebbe esservi una sorta di condizionamento nell'elaborazione del piano, in funzione dell'ottenimento di un maggiore gettito. In altre parole, si può «allargare» il piano, in modo da comprendervi un'estensione maggiore di aree edificabili, assicurando conseguentemente un prelievo maggiore. Al contrario, vi sono comuni che attraverso le cosiddette «varianti di salvaguardia» tendono a ridurre il territorio edificabile: in questo modo terreni che precedentemente erano edificabili e perciò assoggettati alla normativa sul regime dei suoli, non lo sono più.

Vi sono quindi alcuni problemi che potrebbero verificarsi nella fase di gestione e che occorrerebbe risolvere. Ad ogni modo, la normativa sugli espropri, il regime degli immobili e la legge urbanistica dovrebbero marciare parallelamente, integrarsi il più possibile.

Nel questionario che ci è stato sottoposto vengono sollevate questioni di grande rilevanza, sulle quali cultori di urbanistica da molto tempo discutono. Entrando nell'argomento, vorrei partire dal punto di vista istituzionale, cioè dalla direzione del coordinamento territoriale. Teniamo a ribadire che il ruolo dell'amministrazione centrale in materia urbanistica non si è esaurito nè del tutto marginalizzato anche dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che anzi all'articolo 81, primo comma, assegna alla stessa amministrazione centrale, e per giurisprudenza consolidata al Ministero dei lavori pubblici, il compito di tracciare le linee di assetto territoriale. Si tratta di una delle tante indicazioni normative che in gran parte sono state disattese ma su cui recentemente si è inteso ritornare.

Vediamo in quali termini ciò avviene. Riproporre oggi una competenza sulle linee di assetto territoriale da parte dell'amministrazione centrale, in un'ottica di revisione della disciplina urbanistica, che desta una serie di perplessità (talune condivisibili, altre meno) e qualche volta addirittura giudizi di fallimento, potrebbe essere letto come un tentativo di accentramento e di trasferimento delle decisioni in ordine alle modifiche territoriali ad un livello ancora più alto. Al contrario, oggi ancor più che nel passato (perchè le conflittualità tra amministrazione statale e regioni sono abbastanza disciolte), l'individuazione di riferimenti più certi, rispetto ai quali definire un tracciato o la localizzazione di opere di preminente interesse dello Stato, può essere un'operazione che vale la pena di tentare.

A titolo di esempio, ricordo che ci siamo trovati di fronte ad un progetto che aveva un grande impatto territoriale, quello del treno ad alta velocità (TAV). Dovendoci pronunciare in sede di conferenza dei servizi, abbiamo incontrato un'incredibile difficoltà a causa della totale carenza di riscontri fisico-territoriali sui quali basare le valutazioni. Questo passaggio della valutazione territoriale, sebbene importante, paradossalmente è del tutto assente. Nel nostro ordinamento è molto più precisamente normata la trasformazione di una piccola opera nel

territorio di un comune, che non un'opera di grande incidenza che coinvolga addirittura territori di dimensione nazionale: da un livello puramente programmatico si passa allo stadio progettuale senza riflessioni intermedie sull'impatto sul territorio.

Per rispondere in maniera più puntuale alla domanda del Presidente, desidero osservare che la nostra direzione a più riprese ha tentato di ragionare su una possibile riforma della legge urbanistica.

Nella passata legislatura questa istanza è stata portata avanti anche con la formalizzazione di un testo inviato ai Presidenti delle Commissioni. Non c'è dubbio che l'unica ipotesi praticabile sia quella di approvare una legge quadro, una legge di principi, e non una legge di grande dettaglio. Rispetto alla filosofia che sembrerebbe emergere dal questionario che ci è stato inviato, a me pare che probabilmente un giudizio così severo sulla pianificazione urbanistica in quanto tale possa ritenersi eccessivo. Infatti il limite su cui la gran parte di chi si occupa di questa materia concorda, cioè la rigidità di un piano regolatore, può essere superato attraverso un modo diverso di redigere gli strumenti urbanistici; ma certamente l'alternativa, che è quella della contrattazione (quella in qualche misura dei programmi integrati), potrebbe essere costituita da scorciatoie preoccupanti. A mio avviso, andrebbe evitata la possibilità che si abbia uno strumento urbanistico di vecchia maniera (come ce lo tramanda la legge n. 1150 del 1942 che norma tutto su tutto il territorio) e accanto a ciò la possibilità di fare eccezioni per opere magari più rilevanti ed importanti; in questo modo si finisce per stabilire due livelli di pianificazione, uno per le opere maggiori, uno per le opere minori, che diventano inconciliabili e finiscono per sottolineare il fallimento della pianificazione, più che una sua maggiormente organica impostazione.

ANDREINI. Vorrei sapere se il Ministero ha intenzione di presentare al proposito un disegno di legge.

STORTO. Adesso noi stiamo lavorando sul regolamento in materia di espropri previsto dall'articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito dalla legge n. 359 dello stesso anno. La bozza di tale regolamento è stata trasmessa al Consiglio di Stato per il parere ma, come voi ben sapete, siccome la stessa legge è stata rinviata addirittura sette volte alla Corte costituzionale, non si sa neanche bene se conviene discuterne nel merito.

Vorrei solo aprire una parentesi: nel secondo comma dell'articolo 2 del disegno di legge n. 767 vi è una norma che nel regolamento è stata interpretata in senso più elastico e possibilista; come sappiamo tutti il problema è che cosa intendesse il legislatore quando parlava di «possibilità legale ed effettiva» di edificazione. Su questo non ci si è riusciti a mettere d'accordo ed il Consiglio superiore dei lavori pubblici si è bloccato. La prima interpretazione possibile è che debbano sussistere entrambi i requisiti: per essere legale l'edificazione deve avvenire all'interno delle zone edificabili del piano regolatore; per essere effettiva, cioè di fatto, potrebbe interessare non tutte le aree rese edificabili dal piano regolatore. Coloro che adottano l'interpretazione opposta ritengono che tale possibilità, oltre ad essere legale, possa

essere anche di fatto, per cui un'area abusiva, essendo di fatto urbanizzata, dovrebbe vedere applicati gli stessi criteri delle zone edificate o edificabili all'interno del piano regolatore. È evidente che su questo punto il legislatore ci ha lasciato un po' nel vago; ed è materia in cui trovare un accordo è pressochè impossibile.

ANDREINI. Io ho una certa esperienza di espropri da parte di enti locali e mi piacerebbe sapere quali sono i problemi che vi trovate di fronte in materia di espropri nel realizzare grandi opere pubbliche nazionali.

STORTO. Come Ministero non procediamo direttamente agli espropri; sono i soggetti che chiedono a noi l'abilitazione a costruire che applicano la procedura dell'esproprio. Con riferimento al valore di mercato, la situazione è quella che è: ci sono casi eclatanti, come sappiamo tutti, di valutazioni superiori a quelle su cui con la precedente legge si era trovato l'accordo. Però tutto questo è demandato alle singole situazioni, non c'è un osservatorio sugli espropri; noi l'avevamo creato qualche anno fa, quando era in vigore la legge n. 10 del 1977, perchè essa prevedeva un meccanismo automatico e si voleva verificarne gli effetti. Si erano rilevate a quel tempo situazioni abbastanza divertenti, per cui, ad esempio, in Liguria i valori di esproprio erano assolutamente alti a causa della presenza dei vivai dei fiori.

PRESIDENTE. Il problema principale che abbiamo approfondito nel corso di questa audizione è che non è inimmaginabile l'istituzione del catasto sulle aree fabbricabili; non è un'operazione impossibile.

A questo proposito la collaborazione dei comuni è di fondamentale importanza.

La ringraziamo molto, ingegner Ales, per il contributo che ha dato ai nostri lavori.

Ringrazio altresì il dottor Storto per le notizie che ci ha fornito ed anche per la documentazione che ci consente di acquisire.

Per quanto concerne la legge sui suoli, sarà sicuramente importante approfondire le osservazioni critiche del dottor Storto in materia urbanistica e di catasto.

Andrebbero infatti previsti anche i necessari correttivi.

La vostra audizione è stata sicuramente utile ai lavori della nostra Commissione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive della situazione urbanistica ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA