

SEDUTE DELLE COMMISSIONI

(42)

COMMISSIONI RIUNITE

2^a (Giustizia)

e

8^a (Lavori pubblici, comunicazioni)

LUNEDÌ 20 DICEMBRE 1976

Presidenza del Presidente della 2^a Comm.ne

VIVIANI

indi del Vice Presidente della 8^a Comm.ne

OTTAVIANI

Interviene il Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Padula.

La seduta ha inizio alle ore 16,50.

IN SEDE REFERENTE

« Norme per la edificabilità dei suoli » (354), approvato dalla Camera dei deputati.
(Esame e rinvio).

Il relatore per la 2^a Commissione, senatore Scamarcio, premette che il disegno di legge nasce come il prodotto di una vicenda urbanistica che si trascina ormai da decenni, costellata di scontri, polemiche e resistenze tra posizioni opposte a livello sia politico che economico e culturale, e nella quale sia la cosiddetta legge-ponte del 1967, che la legge sulla casa del 1969, si possono considerare le tappe più salienti di un processo inarrestabile e mondimeno « asmatico » di revisione dei meccanismi edilizi ed urbanistici

vigenti. Osserva quindi che la posta in gioco, rappresentata dall'uso del territorio ed in particolare dalle aree fabbricabili, fonte inesauribile per taluni di incredibili accumuli di capitale a danno del pubblico interesse ed in contrasto con qualsivoglia coerente politica del territorio nazionale, può finalmente trovare nell'attuale disegno di legge occasione di un'adeguata disciplina normativa che avoca agli enti locali quell'attività programmatica e pianificatrice in campo urbanistico che l'articolo 117 della Costituzione riconosce loro.

Il disegno di legge, presupposto necessario di operazioni politiche e sociali di fondamentale urgenza, quali l'equo canone ed il rilancio dell'edilizia popolare, persegue in pratica tre fondamentali obiettivi: la subordinazione di ogni attività comportante una trasformazione urbanistica alla concessione da parte della pubblica amministrazione, l'introduzione di programmi edilizi poliennali e l'incremento dell'edilizia abitativa attraverso il meccanismo del convenzionamento.

Nel merito, il relatore lamenta la mancanza nel disegno di legge di un'autentica volontà di innovazione rispetto al precedente schema Bucalossi della passata legislatura (come dimostra lo strumento della « concessione » previsto dall'articolo 4, che, pur introducendo il salutare principio della corresponsione da parte del proprietario di un contributo commisurato sull'incidenza delle spese di urbanizzazione e sui costi della costruzione, non si differenzia sostanzial-

mente dalla precedente formula della licenza edilizia). Lamenta inoltre che gli emendamenti tendenti ad allargare la gamma di possibilità di esproprio da parte dei comuni in caso di ingiustificate inadempienze dei proprietari concessionari (articolo 13), come pure quelli miranti a rendere meno permissive le sanzioni (articolo 15) siano stati tutti respinti dall'altro ramo del Parlamento.

Anche la questione dell'abbattimento della rendita fondiaria, in contrasto con le intenzioni dichiarate, non è stata risolta radicalmente in quanto non si è disincentivata a sufficienza l'edilizia libera a favore di un reale incremento di quella convenzionata e controllata. L'imprenditoria speculativa può anzi avvalersi della disposizione transitoria dell'articolo 17 per continuare a stipulare convenzioni estremamente vantaggiose. Anche la gratuità della concessione per le opere di restauro e di risanamento potrebbe offrire il destro a manovre speculative, in particolare nei centri storici.

Il relatore Scamarcio conclude annunciando la presentazione di numerosi emendamenti.

Il senatore Gusso, relatore per l'8ª Commissione, integra la relazione svolta nella seduta del 9 dicembre 1976 — che richiama nella sua sostanziale integrità —, prospettando la opportunità di talune eventuali modifiche agli articoli 4, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 17.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore Guarino, al fine di migliorare il testo del disegno di legge — che giudica tecnicamente piuttosto imperfetto — senza tuttavia modificarne i principi informativi, prospetta l'opportunità di costituire un'apposita Sottocommissione che riesami gli articoli del disegno di legge non prescindendo da un attento raffronto giurisprudenziale.

A giudizio del senatore Cleto Boldrini, il disegno di legge, pur con i suoi difetti, rappresenta invece un punto di vista avanzato all'attuale legislazione in materia, consentendo peraltro un recupero costituzionale dell'urbanistica. Lo *jus aedificandi* è sicuramente sottoposto ad un affievolimento in cui la concessione da parte del sindaco, prevista

dall'articolo 1, si pone come atto propriamente costitutivo del diritto. Si sofferma quindi su talune questioni particolari, annunciando la presentazione di modifiche formali, che in sede di Sottocommissione potrebbero essere agevolmente concordate.

Il presidente Viviani, dopo aver comunicato che la conferenza dei Capigruppo ha inserito, al primo punto, la discussione del disegno di legge nel calendario dei lavori che avrà inizio il 10 gennaio 1977, sottolinea la necessità che l'esame del disegno di legge sia concluso nella settimana in corso.

Prende quindi la parola il senatore De-gola il quale pone anzitutto l'accento sulla esigenza di pervenire ad una diversa gestione del territorio capace di adeguarsi alle mutate condizioni economico-sociali del Paese. A tal fine occorre non soltanto superare le lacune dell'attuale legislazione urbanistica ma altresì una più incisiva azione amministrativa e di pianificazione da parte degli enti locali ovviando anche a carenze di ordine tecnico-culturale che hanno portato, ad esempio, alla redazione di piani regolatori aventi il carattere di esercitazioni accademiche, prive cioè di addentellati con la realtà delle singole situazioni urbanistiche.

Ad avviso dell'oratore un ulteriore elemento che ha inciso in senso negativo è stato il massimalismo ideologico con il quale si è affrontato il problema dell'assetto urbanistico finendo così con l'exasperare un contrasto di interessi che pure esiste. Ciò che occorre ora è comunque un quadro legislativo improntato a chiarezza che preveda procedure automatiche e prestabilite in modo da evitare il ricorso a defatiganti trattative tra chi intende costruire e gli amministratori degli enti locali; è necessario cioè elaborare previsioni urbanistiche certe, in grado di offrire all'iniziativa privata corrette occasioni di imprenditorialità.

In tale prospettiva si inserisce il disegno di legge in esame che costituisce un sensibile passo innanzi nel settore edilizio ed il cui successo dipende comunque anche dalla predisposizione di provvedimenti collaterali come quelli concernenti l'equo canone ed

il piano di investimenti a carattere pluriennale.

Sottolineati quindi gli elementi positivi del disegno di legge, ravvisabili a suo giudizio nella introduzione della concessione a carattere oneroso, nella previsione di piani pluriennali di intervento e nella revisione delle indennità di esproprio la cui congruità dovrà comunque essere valutata alla luce dell'esperienza, il senatore Degola si sofferma su taluni aspetti che suscitano perplessità ed in particolare sulla formulazione dell'articolo 9 per ciò che concerne gli interventi di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione dell'edificato.

Dopo aver ricordato in proposito che il testo originario del provvedimento prevedeva la gratuità della concessione per i predetti interventi, osserva che l'attuale dizione dell'articolo 9, subordinando la stessa gratuità della concessione all'impegno del proprietario di praticare prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune, finisce in pratica per penalizzare l'attività di riqualificazione dell'edificato che riveste invece un ruolo essenziale per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

Manifestate perplessità anche in merito al regime transitorio previsto dall'articolo 17, in particolare per quanto riguarda l'introduzione di varianti, il senatore Degola conclude sottolineando l'esigenza di richiamare in modo esplicito le sanzioni penali contro l'abusivismo previste nella legge del 1942 e di introdurre criteri più elastici per quanto concerne l'acquisizione da parte del comune delle opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione.

Il senatore Ottaviani, richiamandosi a quanto già affermato in occasione dell'esame del disegno di legge presso la 8ª Commissione, si dichiara d'accordo sulla opportunità di introdurre modifiche di ordine tecnico al testo del disegno di legge, tenendo tuttavia presente l'esigenza di una sollecita approvazione dal momento che si tratta di un provvedimento che introduce importanti elementi di novità nella nostra legislazione urbanistica quali il principio della concessione, la riprivatizzazione degli oneri di urbanizzazione, la creazione di un vasto de-

manio di aree pubbliche, la possibilità di collegare alla realtà la strumentazione urbanistica attraverso i piani quinquennali.

Il disegno di legge disciplina cioè in modo apprezzabile sia l'attività edilizia pubblica che l'iniziativa privata legata ai meccanismi di mercato, non trascurando inoltre, attraverso le norme relative al convenzionamento, le esigenze della edilizia economica e popolare.

Per quanto concerne le osservazioni del senatore Degola in merito alla formulazione dell'articolo 9, l'oratore rileva che indubbiamente l'esigenza di incentivare la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente va tenuta senz'altro presente. Al riguardo però non va dimenticato che l'assoluta gratuità della concessione per gli interventi di restauro o di risanamento rischia di fare il gioco delle immobiliari le quali hanno sinora trasformato il volto dei centri storici, espellendone gli abitanti per realizzare forme di esasperata speculazione.

Il problema della ristrutturazione dei centri storici — conclude il senatore Ottaviani — va affrontato in una sede diversa dal disegno di legge in esame, assegnando un ruolo preminente di pianificazione alle Regioni ed ai Comuni e definendo con precisione i soggetti che dovranno beneficiare degli incentivi occorrenti per tale opera di risanamento.

Il senatore Segreto richiama anzitutto la attenzione sulla necessità di non penalizzare, attraverso le norme del disegno di legge in esame, la piccola proprietà contadina procedendo ad espropriazioni con indennità il cui valore non può ritenersi congruo. Dichiarò quindi di non credere all'effetto deterrente nei confronti dell'abusivismo di rigorose sanzioni penali ed osserva anche che i poteri di demolizione delle opere abusive andrebbero esercitati non singolarmente da parte del sindaco ma collegialmente da parte del consiglio comunale.

Dopo essersi dichiarato d'accordo con il senatore Ottaviani circa la necessità di emanare ad un apposito provvedimento gli interventi relativi al risanamento dei centri storici, il senatore Segreto prospetta l'opportunità di introdurre, analogamente a

quanto già fatto ad esempio in campo fiscale o valutario, norme di sanatoria per casi particolari di costruzioni abusive, soprattutto quando queste ultime appartengono ai ceti meno abbienti che sarebbero, a suo avviso, penalizzati in modo drastico attraverso la confisca o la demolizione degli immobili abusivi.

Non va infatti dimenticato, afferma concludendo il senatore Segreto, che l'abusivismo è spesso una necessità di fronte alle inadempienze ed ai ritardi da parte degli enti locali nella concessione delle licenze e nella predisposizione degli strumenti urbanistici.

Il senatore Bausi, dichiarandosi favorevole alla proposta di costituire un'apposita Sottocommissione, osserva che il disegno di legge — che rappresenta non solo un rimedio alla sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale ma un serio tentativo per compiere passi avanti in materia urbanistica — deve essere attentamente meditato al fine di evitare equivoci interpretativi stroncando così radicalmente il grave fenomeno della speculazione edilizia. L'oratore sottolinea inoltre l'esigenza che, come già avvenuto in altri Paesi, tutte le disposizioni vigenti in materia urbanistica (comprese quelle di natura fiscale) siano raccolte in un testo unico.

Dopo che i relatori Scamarcio e Gusso hanno espresso il proprio assenso alla eventuale costituzione della Sottocommissione — la cui natura potrebbe essere del tutto informale — prende la parola il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Padula, riconosciuta la perfettibilità del disegno di legge, anche se, a suo giudizio, l'approfondimento di taluni concetti giuridici è compito della dottrina e della giurisprudenza piuttosto che del legislatore, dichiara la disponibilità del Governo ad eventuali chiarimenti, che potrebbero essere concordati in sede di Sottocommissione. Allargare tuttavia la tematica ad argomenti specifici, come l'abusivismo edilizio, o riprendere in esame proposte già respinte dall'altro ramo del Parlamento, come ha indicato il relatore Scamarcio nel suo intervento, gli appare incompatibile con i ristretti

tempi tecnici imposti dal calendario dei lavori stabilito dalla odierna conferenza dei Capigruppo.

Il Presidente dichiara quindi chiusa la discussione generale.

Dopo un breve dibattito, al quale partecipano i senatori Cebrelli, Ruffino, Giglia Tedesco Tatò ed Ottaviani, il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di domani mattina.

La seduta termina alle ore 19,30.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

Commissioni riunite

2^a (Giustizia)

e

8^a (Lavori pubblici, comunicazioni)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 10,30 e 16,30

In sede referente

Esame del disegno di legge:

Norme per la edificabilità dei suoli (354) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

1^a Commissione permanente

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 9,30

In sede deliberante

Discussione dei disegni di legge:

1. Integrazione dell'articolo 3 della legge 11 gennaio 1951, n. 56, ai fini dell'estensione ai congedati dal Corpo delle guardie

di pubblica sicurezza e dal Corpo degli agenti di custodia dell'elevazione del limite massimo di età per la partecipazione agli esami di abilitazione alle funzioni di ufficiale esattoriale (301).

2. Modifiche all'ordinamento degli Istituti di credito abilitati all'esercizio del credito pignoratorio (310).

In sede referente

I. Esame dei disegni di legge:

1. BOLDRINI Cleto ed altri — Sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali e degli enti pubblici, anche economici, in dipendenza di procedimenti penali (262).

Norme sulla sospensione e sulla decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali (300).

II. Seguito dell'esame del disegno di legge:

CIPELLINI ed altri. — Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (78) (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento approvata dall'Assemblea nella seduta dell'11 agosto 1976*) (*Rinviato dall'Assemblea in Commissione nella seduta del 6 ottobre 1976*).

III. Esame del disegno di legge:

MAFFIOLETTI ed altri. — Adeguamento dei controlli sugli enti locali e loro aziende alle norme costituzionali (125).

2^a Commissione permanente

(Giustizia)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 9,30

In sede deliberante

Discussione del disegno di legge:

Modificazione alle norme sui diritti riscossi dalle cancellerie e segreterie giudiziarie per conto dello Stato (135-93/B)

(Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e di un disegno di legge di iniziativa dei senatori Pazienza ed altri) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*).

In sede redigente

Discussione del disegno di legge:

VIVIANI ed altri. — Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale (145).

In sede referente

I. Esame dei disegni di legge:

1. VIVIANI. — Ordinamento della professione di avvocato (8).

2. BASADONNA ed altri. — Modifiche alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, che regola i casi di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio (235).

ROMAGNOLI CARETONI Tullia ed altri. — Norme integrative in materia di assistenza sanitaria e trattamento previdenziale nelle ipotesi di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (256).

3. MARTINAZZOLI ed altri. — Interpretazione autentica dell'articolo 409, n. 2, del codice di procedura civile, modificato con legge 11 agosto 1973, n. 533, in materia di controversie di lavoro (345) (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento approvata dall'Assemblea nella seduta del 14 dicembre 1976*).

4. CARRARO. — Disciplina del condominio in fase di attuazione (352) (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento approvata dall'Assemblea nella seduta del 14 dicembre 1976*).

Esame della petizione n. 10.

II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

1. VIVIANI ed altri. — Disciplina delle società tra professionisti (77) (*Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Rego-*

lamento approvata dall'Assemblea nella seduta dell'11 agosto 1976) (Rinvio in Commissione dall'Assemblea nella seduta del 30 settembre 1976).

2. GUARINO. — Adeguamento monetario delle sanzioni pecuniarie penali o depenalizzate (66).

3. ROMAGNOLI CARETTONI Tullia. — Norme per la tutela dell'uguaglianza tra i sessi e istituzione di una Commissione parlamentare di indagine sulla condizione femminile in Italia (4).

4. GUARINO. — Aumento dei limiti di valore per le cause civili di competenza dei conciliatori e dei pretori (64).

GUARINO. — Abolizione del deposito per soccombenza nel processo civile (76).

MURMURA. — Modifica all'articolo 15 del codice di procedura civile (111).

Nuova disciplina dei regolamenti di giurisdizione e di competenza (284).

GUARINO ed altri. — Limiti di valore della prova testimoniale in materia civile (289).

* * *

Interrogazioni.

6^a Commissione permanente

(Finanze e tesoro)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 10

Interrogazione.

In sede referente

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (335).

II. Esame dei disegni di legge:

1. CIPELLINI e LEPRE. — Emissione di biglietti di Stato a corso legale da lire 50, lire 100 e lire 200 (60).

2. ASSIRELLI ed altri. — Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche (357) (Procedura abbreviata di cui all'articolo 81 del Regolamento approvata dall'Assemblea nella seduta del 14 dicembre 1976).

9^a Commissione permanente

(Agricoltura)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 10 e 16,30

In sede referente

I. Esame dei disegni di legge:

1. LEPRE. — Inquadramento degli operai di ruolo del Corpo forestale dello Stato con qualifica di guardie giurate nel ruolo transitorio dei sorveglianti forestali (47).

2. ZAVATTINI ed altri. — Intervento programmato nel settore bieticolo-saccarifero (127).

3. Conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 1976, n. 799, recante sanzioni per i trasgressori alle norme comunitarie relative all'adeguamento del potenziale viticolo alle esigenze del mercato (387).

4. CHIELLI ed altri. — Trasformazione della mezzadria, colonia e altri contratti in affitto (133).

ZAVATTINI ed altri. — Norme in materia di contratti agrari (258).

FABBRI Fabio ed altri. — Norme per la trasformazione della mezzadria, colonia parziaria e dei contratti atipici di concessione di fondi rustici in contratti di affitto (338).

II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

1. Riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (282).

ZAVATTINI ed altri. — Riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (317).

CIPPELLINI ed altri. — Norme per la ristrutturazione dell'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) e la costituzione di un ente per le pubbliche gestioni in agricoltura (ENPGA) (339).

2. MIROGLIO e BALDI. — Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162, in materia di denuncia di produzione e di giacenza di prodotti vinicoli (255).

3. MIRAGLIA ed altri. — Modificazioni al decreto-legge 31 maggio 1974, n. 214, convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 1974, n. 294, recante norme per la distillazione agevolata dei vini da pasto di produzione nazionale (272).

In sede consultiva

Seguito dell'esame del disegno di legge:

PACINI ed altri. — Riforma della legislazione cooperativistica (70).

11^a Commissione permanente

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 17

Interrogazioni.

In sede deliberante

Discussione dei disegni di legge:

1. Deputati MANCINI Vincenzo ed altri. — Riapertura dei termini per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei dipendenti dei partiti politici, delle associazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, nonché degli ex dipendenti delle disciolte confederazioni sindacali, e modifica della composizione della commissione di cui all'articolo 3 della legge 11 giugno 1974, n. 252 (392) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. RIVA ed altri. — Riapertura dei termini per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei dipendenti dei partiti politici, delle associazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, nonché degli ex dipendenti delle disciolte confederazioni sindacali (266).

12^a Commissione permanente

(Igiene e sanità)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 17

In sede referente

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

DEL NERO ed altri. — Provvedimenti urgenti per la stipulazione delle convenzioni uniche per il personale sanitario e per l'avvio della riforma sanitaria (202).

II. Esame dei disegni di legge:

1. MINNOCCI ed altri. — Interventi informativi ed educativi inerenti i trapianti terapeutici (122).

2. PITTELLA. — Finanziamento della ricerca scientifica per le distrofie muscolari (150).

* * *

Interrogazioni.

**Commissione parlamentare
per l'indirizzo generale e la vigilanza
dei servizi radio-televisivi**

(Piazza S. Macuto)

Martedì 21 dicembre 1976, ore 16

*Licenziato per la stampa dal Servizio delle
Commissioni parlamentari alle ore 21,45*