

CAMERA DEI DEPUTATI N. 547

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(TOGNI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAMBRONI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(MEDICI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(SEGNÌ)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(FERRARI AGGRADI)

E COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(VIGORELLI)

Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili
per l'edilizia popolare

Presentato alla Presidenza il 10 novembre 1958

ONOREVOLI COLLEGHÌ! — Uno dei fattori di maggiore importanza agli effetti della determinazione dei costi di costruzione degli alloggi, specialmente nei maggiori aggregati urbani, è costituito dai prezzi crescenti delle aree edificabili.

Se questo era in origine un fenomeno economico naturale, trattandosi di beni che

vanno man mano crescendo di valore in relazione alla diminuzione della loro disponibilità, la speculazione che vi si è innestata ha determinato l'artificioso aumento dei prezzi.

Ogni programma di incremento edilizio costituisce perciò una spinta verso un maggior costo delle aree edificabili a tale maggior

costo tende ad annullare i benefici che derivano dall'intervento dello Stato a favore dell'edilizia popolare. In conseguenza, ove non si ponga una remora all'indiscriminato aumento dei costi delle aree lo sforzo che lo Stato compie a favore dei ceti meno abbienti e il sacrificio che il contribuente è chiamato a compiere per fornire i mezzi occorrenti a questo momento si traducono in un illecito arricchimento di un limitato numero di proprietari di aree.

Questo problema non è nuovo e non è fenomeno esclusivamente italiano perché, specialmente nella ripresa edilizia seguita alla seconda guerra mondiale, tutti gli Stati si sono trovati di fronte alla stessa situazione del duplice aspetto: necessità di intervenire a favore delle categorie meno abbienti rimaste prive di alloggio e rarefazione e maggior costo delle aree edificabili.

La reazione delle singole Nazioni è stata varia e vari i provvedimenti adottati che vanno dalla istituzione dell'espropriazione su scala nazionale del diritto di edificazione, adottato in Inghilterra nel 1947, fino all'acquisto dei terreni a prezzo di mercato, al quale procedono le municipalità svedesi senza ricorrere ad espropriazioni.

In Italia sono stati compiuti molti studi sull'argomento e varie proposte sono state dibattute in congressi e convegni: si suggerisce da alcuni l'istituzione del monopolio statale delle aree e da altri l'aggiornamento delle disposizioni sui contributi di miglioria, passando attraverso tutta una gamma di proposte intermedie.

Una soluzione integrale del problema deve necessariamente avere carattere tributario, perché i mezzi a disposizione dell'Erario e delle finanze locali non consentono un intervento generalizzato per la formazione di ampi demani di aree, soprattutto perché, in definitiva, trattasi di una forma di evasione tributaria.

Ma il fenomeno interessa moltissimo il Ministero dei lavori pubblici che sovrain-tende all'edilizia statale e sovvenzionata e non può consentire che la speculazione privata assuma valori tanto alti, mentre lo Stato per favorire le classi meno abbienti interviene in varie forme e con urgenti mezzi per incrementare l'edilizia popolare.

D'altra parte incidere sul valore delle aree ponendole a disposizione, a prezzo basso, di tutti coloro, enti e privati, che costruiscono case popolari vuol dire sottrarre alla speculazione privata almeno una parte delle aree edificabili. Una volta ridotta al minimo la

domanda di acquisto al libero mercato delle aree occorrenti per le costruzioni non di lusso anche quelle che resteranno non sottoposte a vincoli vedranno diminuire il loro prezzo. Verrà così meno l'incentivo della speculazione.

A questo risultato tende il presente disegno di legge, che detta una serie di norme per favorire l'acquisizione di aree edificabili da parte dei comuni, degli Istituti autonomi per le case popolari e degli altri Enti che costruiscono case popolari e limita la sua efficacia ad un decennio, al tempo cioè occorrente per consentire, secondo ragionevoli previsioni, un concreto sviluppo delle costruzioni di tipo popolare.

Con il presente disegno di legge il Governo riproduce quello già predisposto anni addietro, ma poi decaduto per effetto della fine della II legislatura. Il nuovo schema, peraltro, pur se ispirato alle medesime finalità del precedente, notevolmente se ne discosta nella struttura e nel contenuto, essendo parso opportuno rielaborarne le norme allo scopo di renderle maggiormente idonee in rapporto a quelle finalità.

La disciplina prevista dall'unito disegno di legge è imperniata sui seguenti punti essenziali:

1°) la formazione dei piani delle zone da destinare all'edilizia popolare;

2°) l'acquisizione delle aree incluse nei piani da parte degli Enti e dei privati costruttori di edilizia popolare.

I. — Formazione dei piani delle zone da destinare all'edilizia popolare, validi per 10 anni. Questi piani sono equiparati ai piani particolareggiati di esecuzione dei piani regolatori comunali ed hanno l'effetto di vincolare le aree in essi incluse alla costruzione di alloggi di tipo popolare.

Le norme per la formazione dei piani sono comprese negli articoli da 1 a 10 del disegno di legge.

Viene prescritto che i piani debbono di regola inquadarsi nelle previsioni del piano regolatore: pertanto le aree, ove un tale piano esista, debbono essere scelte fra quelle già destinate all'edilizia e se scelte fuori dai limiti del piano, ne vanno a far parte integrante. Qualora invece il piano regolatore non esista, il piano delle zone in questione deve essere inquadrato in un programma di fabbricazione ai sensi dell'articolo 34 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (articolo 3).

La formazione del piano è obbligatoria per legge nei comuni nei quali più vivamente

è sentita la necessità di una disciplina delle aree fabbricabili, ma il Ministro può renderli obbligatori anche in altri casi.

Gli articoli 4 e 5 stabiliscono di quali elementi debba comporsi il piano, e tali elementi sono in stretta relazione con le particolari caratteristiche dei piani stessi e con i fini che sono destinati a raggiungere.

Gli articoli 6 e 7 precisano la procedura per la pubblicità e l'approvazione dei piani. Tale approvazione (articolo 8) è effettuata dal Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Nel complesso si tratta di una procedura che, pur tenendo conto di tutte le esigenze connesse, si presenta notevolmente rapida.

II. — Acquisizione delle aree incluse nei piani da parte degli Enti costruttori di case popolari.

L'articolo 10 stabilisce in linea generale che possono essere utilizzate le aree incluse nei piani da tutti gli Enti che possono costruire case popolari.

La scelta delle aree da utilizzare annualmente è stata demandata al provveditore regionale alle opere pubbliche allo scopo di assicurare obiettività e serenità nella formulazione dei programmi di attuazione della legge. Il provveditore, nel decidere sulle domande di assegnazione, deve fare in modo che i terreni preveduti dal piano siano utilizzati in modo continuo, evitando il sorgere di costruzioni distanziate l'una dall'altra: entro questi limiti il provveditore gode di un indubbio potere discrezionale.

Quanto alla determinazione del valore delle aree ed alla disciplina dell'espropriazione, sono stati adottati criteri della maggiore semplicità.

Per quanto riguarda l'indennità si è adottato il sistema di prendere per base le disposizioni della legge del 1865, sulle espropriazioni, e cioè il valore venale dei beni, decurtato però del 25 per cento.

Le norme relative all'espropriazione sono contenute negli articoli 12 e 13. Esse prevedono che il prefetto provvede dopo di avere

accertato che il proprietario non sia disposto a cedere bonariamente l'area richiesta e che sia stato effettuato il deposito dell'indennità.

Tenuto conto della finalità ultima del provvedimento, che è quella di incrementare l'attività edilizia a basso costo, norme speciali vengono dettate all'articolo 15 del disegno di legge per consentire ai proprietari di aree a provvedere direttamente alla costruzione di edifici per l'alloggio delle categorie meno abbienti. Tali norme danno la possibilità ai proprietari di sottrarsi alla espropriazione qualora assumano e mantengano l'impegno di costruire direttamente, comminando a titolo di penale, per la eventuale inosservanza, l'espropriazione e il pagamento di una indennità ridotta del 10 per cento rispetto a quella che spetterebbe in base all'applicazione dell'articolo 11.

Apposite norme sono contenute negli articoli 16 e seguenti per assicurare che i privati che ottengono la cessione di aree fabbricabili provvedano alla costruzione di case che rispondano ai requisiti richiesti per gli alloggi popolari e che le utilizzino conformemente al valore e alle finalità della legge.

Per l'attuazione del piano non sempre potranno essere utilizzate aree comprese nella zona cittadina già fornita di servizi pubblici. È stato dunque necessario — e vi si è provveduto con l'articolo 19 — mettere i comuni in grado di far fronte alla spesa occorrente per la sistemazione delle aree destinate all'edilizia popolare ubicate in località non servite, mediante la costruzione di strade, di opere igieniche e di allacciamento ai pubblici servizi.

D'altra parte non era possibile obbligare i comuni che, specie i più grandi, hanno finanze oberate da pesi eccessivi a sostenere questa spesa senza dare loro la possibilità di provvedervi. Si è pertanto disposto che il comune destini a questo fine l'aliquota del 30 per cento dei proventi delle imposte sulle aree fabbricabili istituite con provvedimento proposto dal Ministero delle finanze ed altri proventi connessi con l'applicazione di tale legge di ordine tributario.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Nei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di provincia è obbligatoria la formazione, sulla base delle direttive del Ministero dei lavori pubblici, di un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi di carattere popolare e popolarissimo nonché alle opere e servizi complementari.

Il Ministro per i lavori pubblici può, con suo decreto, disporre la formazione del piano anche in comuni:

- a) che siano limitrofi ai comuni di cui al 1° comma;
- b) che abbiano una popolazione di almeno 10 mila abitanti;
- c) che siano riconosciuti stazioni di cura, soggiorno o turismo;
- d) che abbiano un indice di affollamento, secondo i dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica, superiore a 1,5;
- e) nei quali si sia verificato, in base ai risultati dei due ultimi censimenti generali, un incremento demografico non inferiore al 15 per cento;
- f) nei quali vi sia una percentuale di abitazioni malsane superiore all'8 per cento.

Più comuni limitrofi che si trovino nelle condizioni di cui al presente articolo possono essere autorizzati a costituirsi in consorzio per la formazione di un unico piano consorziale ai sensi della presente legge.

ART. 2.

Qualora nel termine di 120 giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge o, nei casi di cui all'articolo 1, 2° e 3° comma, dalla comunicazione del provvedimento del Ministro per i lavori pubblici, il comune non abbia deliberato il piano, il prefetto, salvo il caso che il Ministro ritenga di concedere una proroga, provvede alla nomina di un commissario per la formazione del piano.

ART. 3.

L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia popolare ed al suo prevedibile sviluppo per un decennio.

Le aree da comprendere nei piani sono, di norma, prescelte nelle zone periferiche dei

centri urbani, destinate ad edilizia residenziale a carattere popolare nei piani regolatori vigenti. È tuttavia consentito che le aree siano scelte in zone non destinate dai piani regolatori ad edilizia residenziale a carattere popolare ovvero in zone non incluse nel perimetro dei piani stessi. In tal caso il piano approvato a norma della presente legge costituisce variante al piano regolatore.

Qualora non esista piano regolatore, le zone riservate alla edilizia popolare sono comprese in un programma di fabbricazione, il quale è compilato a norma dell'articolo 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, ed è approvato a norma del successivo articolo 8.

ART. 4.

Il piano deve contenere i seguenti elementi:

a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto;

b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici.

ART. 5.

Il progetto del piano è costituito dai seguenti elaborati:

1°) planimetria in scala non inferiore a 1:10.000, contenente le previsioni del piano regolatore, ovvero, quando questo non esista, le indicazioni del programma di fabbricazione, con la precisa individuazione delle zone destinate all'edilizia popolare;

2°) planimetria in scala non inferiore ad 1:2.000, disegnata sulla mappa catastale e contenente gli elementi di cui all'articolo 4;

3°) gli elenchi catastali delle proprietà comprese nel piano;

4°) il compendio delle norme urbanistiche edilizie per la buona esecuzione del piano;

5°) relazione illustrativa e relazione sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano.

ART. 6.

Entro cinque giorni dalla deliberazione del Consiglio comunale il piano deve essere depositato nella Segreteria comunale e rimanervi nei dieci giorni successivi.

Dell'eseguito deposito è data immediata notizia al pubblico mediante avviso da inserire nel *Foglio annunci legali* della provincia e mediante manifesti al pubblico.

Entro venti giorni dalla data di inserzione nel *Foglio annunci legali* gli interessati possono presentare al comune le proprie opposizioni.

Nei quindici giorni successivi alla scadenza del termine di cui al precedente comma, il sindaco invia tutti gli atti con le proprie deduzioni, al provveditore regionale alle opere pubbliche, il quale li trasmette al più presto al Ministero dei lavori pubblici, con il parere della Sezione urbanistica regionale.

ART. 7.

Nei cinque giorni di cui al primo comma dell'articolo 6 il Sindaco comunica il piano anche alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato, ove esso riguardi terreni sui quali esistano vincoli paesistici, artistici o militari o che siano in uso di dette Amministrazioni.

Le Amministrazioni stesse devono trasmettere il loro avviso al Ministero dei lavori pubblici entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione.

ART. 8.

Il Ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, approva i piani, con facoltà di introdurre le modifiche ritenute necessarie.

Con lo stesso decreto sono decise le opposizioni.

Il decreto di approvazione di ciascun piano va inserito per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ed è depositato, con gli atti allegati, nella Segreteria comunale a libera visione del pubblico.

Dell'eseguito deposito è data notizia, a cura del sindaco, con atto notificato nella forma delle citazioni, a ciascun proprietario degli immobili compresi nel piano stesso, entro venti giorni dalla inserzione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 9.

I piani approvati ai sensi del precedente articolo 8 hanno efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Per giustificati motivi l'efficacia dei piani può essere prorogata, con decreto del Ministro per i lavori pubblici, per non oltre due anni.

L'approvazione dei piani equivale anche a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti.

La indicazione nel piano delle aree occorrenti per la costruzione di edifici scolastici sostituisce a tutti gli effetti la dichiarazione di idoneità preveduta dall'articolo 8 della legge 9 agosto 1954, n. 645.

Le aree comprese nel piano rimangono soggette, durante il periodo di efficacia del piano stesso, ad espropriazione a norma degli articoli seguenti, per la esecuzione delle opere, degli impianti e degli edifici in esso preveduti.

ART. 10.

Le aree comprese nei piani approvati a norma della presente legge possono essere trasferite in proprietà agli enti che costruiscono case popolari, i quali entro il mese di novembre di ciascun anno devono rivolgere domanda al Provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, indicando l'area prescelta e l'entità delle costruzioni che su essa si intendono eseguire. Analogamente il comune presenta domanda, nel termine suddetto, per le altre costruzioni di sua competenza comprese nel piano.

Entro il successivo mese di dicembre, il provveditore alle opere pubbliche fa luogo all'assegnazione delle aree ai richiedenti in modo da evitare soluzioni di continuità nella utilizzazione delle aree comprese nel piano.

L'assegnazione è comunicata al prefetto ed all'Ufficio tecnico erariale.

ART. 11.

L'Ufficio tecnico erariale determina l'indennità di espropriazione delle aree nella misura prevista dalla legge 23 giugno 1865, n. 2359, decurtata del 25 per cento.

Il valore venale è riferito al tempo della espropriazione e va determinato senza tenere conto degli incrementi di valore dipendenti esclusivamente dalla formazione e attuazione del piano.

L'Ufficio tecnico erariale comunica al prefetto l'indennità da esso fissata.

ART. 12.

Il prefetto comunica la richiesta di espropriazione e la indennità determinata ai pro-

prietari interessati, i quali entro il perentorio termine di trenta giorni possono dichiarare di essere disposti ad un accordo bonario sull'indennità stessa. Tale dichiarazione è dal prefetto comunicata all'ente al quale l'area è stata destinata.

Il prezzo di acquisto delle aree cedute a norma del precedente comma è pari all'indennità determinata ai sensi dell'articolo 11, aumentata di un decimo.

ART. 13.

Qualora nel termine indicato nell'articolo 12, non sia intervenuta dichiarazione di accordo bonario o questo non sia stato seguito dall'atto di cessione, il prefetto, ricevuta la prova dell'avvenuto deposito dell'indennità di espropriazione in misura pari a quella indicata nell'articolo 11, emette immediatamente il decreto di espropriazione.

Qualsiasi contestazione concernente l'indennità di espropriazione non interrompe il corso della espropriazione stessa e non ne impedisce gli effetti. L'azione giudiziaria deve essere proposta, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla data di notificazione del decreto di espropriazione.

ART. 14.

Le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diretto dominio e, in genere, ogni altra azione esperibile sulle aree soggette ad espropriazione non possono interrompere il corso di questa né impedirne gli effetti.

Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti dei terzi, compresi quelli di uso civico, si trasferiscono, ad ogni effetto, sulla indennità di espropriazione.

ART. 15.

I proprietari delle aree comprese nei piani approvati ai sensi della presente legge, ove ne facciano domanda al comune, entro i 20 giorni di cui all'articolo 6, terzo comma, conservano la facoltà di costruire direttamente, sulle aree stesse, fabbricati aventi le caratteristiche di abitazioni di tipo popolare e popolarissimo.

I proprietari che costruiscono ai sensi del precedente comma, prima di presentare il progetto di costruzione al comune, devono ottenere sul progetto stesso l'approvazione dell'Ufficio del Genio civile, al quale spetta di accertare che le costruzioni siano di tipo

popolare e popolarissimo e che non sussistono prevalenti esigenze degli Enti indicati nell'articolo 10.

ART. 16.

I proprietari che si avvalgono delle disposizioni dell'articolo 15 devono iniziare le costruzioni entro centoventi giorni dalla data di comunicazione dell'ottenuta licenza e ultimare entro il biennio dall'inizio della costruzione.

L'accertamento dell'inizio e della ultimazione delle costruzioni è effettuato dagli Uffici del Genio civile.

Qualora le costruzioni non siano iniziate nel predetto termine di 120 giorni, le aree relative sono destinate ad acquisti ed espropriazioni secondo le norme della presente legge, ma il prezzo di acquisto o l'indennità sono corrisposte al proprietario con una riduzione del 10 per cento a titolo di penale.

L'ammontare della penale è versato al comune direttamente dall'acquirente o espropriante ed è impiegato dal comune per l'esecuzione delle opere di cui ai successivi articoli 19 e 20.

Qualora i lavori siano stati iniziati ma non ultimati nei termini di cui al primo comma del presente articolo, il Ministro per i lavori pubblici promuove la espropriazione della costruzione per completarla e destinarla alle categorie di cui alla legge 9 agosto 1954, n. 640.

Il prezzo di espropriazione della parte costruita non può superare il valore dell'area calcolato ai sensi del precedente articolo 11 oltre, per le eventuali addizioni, la minor somma tra lo speso ed il migliorato.

ART. 17.

L'Ufficio del Genio civile esercita la vigilanza sulle costruzioni di cui agli articoli 15 e 16 per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge: qualora ne constati l'inosservanza, ordina l'immediata sospensione dei lavori, con riserva dei provvedimenti necessari per la modifica delle costruzioni.

In caso di contravvenzione all'ordine di sospensione si applicano le sanzioni previste dall'articolo 41, lettera b), della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

La dichiarazione di abitabilità dei fabbricati di cui al presente articolo è rilasciata previa presentazione al comune di un certificato dell'Ufficio del Genio civile attestante

che la costruzione eseguita è conforme al progetto vistato ai sensi del primo comma.

Gli alloggi di cui al presente articolo possono essere dati in affitto solo a coloro che si trovino nelle condizioni di essere assegnatari di alloggi popolari ai sensi delle vigenti disposizioni, ad un prezzo non superiore a quello praticato dagli Istituti per le case popolari.

ART. 18.

I comuni sono obbligati a provvedere alla sistemazione della rete viabile delle zone incluse nei piani di cui alla presente legge, a dotarle dei necessari servizi igienici e ad allacciarle alla rete dei pubblici servizi.

ART. 19.

L'aliquota del 30 per cento di cui all'articolo 57 della legge concernente le imposizioni sulle aree fabbricabili, l'importo delle penalità di cui all'articolo 16 e il ricavato delle vendite di cui all'articolo 20 devono essere destinate con priorità dal comune alle spese per acquisto o espropriazione delle aree a norma della presente legge e della legge concernente le imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili e alle spese per i servizi di carattere generale di cui all'articolo 18.

ART. 20.

Qualora le aree espropriate ai sensi dell'articolo 13 della legge concernente l'imposizione sulle aree fabbricabili non siano destinate all'edilizia popolare e utilizzate dal comune o cedute ad enti di cui all'articolo 10 della presente legge, il 30 per cento del ricavato delle relative alienazioni deve essere destinato ai fini di cui al precedente articolo.

ART. 21.

Salve le agevolazioni tributarie consentite dalle vigenti disposizioni, gli atti di acquisto o di espropriazione di cui ai precedenti articoli 12 e 13 sono sottoposti a registrazione a tassa fissa e le imposte ipotecarie sono ridotte al quarto.

Gli onorari notarili sono ridotti alla metà.

Qualora le aree acquistate o espropriate non possono, per qualsiasi ragione, essere utilizzate dagli enti per i fini della presente legge o siano lasciate senza uso per un periodo di cinque anni dall'acquisto, si incorre nella decadenza dei benefici fiscali previsti dal presente articolo.