

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2411

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati COTTONE e TAVERNA

Presentata il 29 maggio 1965

Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, la recente sentenza n. 22 del 5 aprile 1965 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme della legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente « disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare ».

Più precisamente sono stati dichiarati in contrasto con la Costituzione il secondo comma dell'articolo 12, riguardante il sistema di indennizzo ed il primo comma dell'articolo 16 riguardante il diritto dei proprietari di costruire direttamente alloggi di tipo popolare. Poiché il vizio di incostituzionalità non investe tutta la legge, è necessario, affinché essa rimanga operante, sostituire le norme dichiarate illegittime con altre conformi ai principi sanciti dalla Costituzione e ribaditi dalla recente sentenza della Corte Costituzionale.

Appunto a questo fine principale tende la presente proposta di legge che si ripropone di introdurre nella legge n. 167 del 1962, quelle modifiche e quei correttivi indispensabili a sanare i vizi di incostituzionalità rilevati dalla Corte.

Tuttavia, considerati i problemi concreti che l'applicazione della legge ha posto, sarebbe un errore limitarsi unicamente a sanare le norme dichiarate illegittime dalla Corte.

In effetti, l'applicazione della legge n. 167 ha mostrato, al di là della questione di legittimità costituzionale di alcune sue norme fon-

damentali, come si venga a determinare un sacrificio dei singoli cittadini del tutto sproporzionato all'utilità che ne deriva per la collettività. A nostro avviso, pertanto, il compito attuale del legislatore non è semplicemente quello di sanare, con una attività meramente esecutiva, le norme dichiarate illegittime, ma anche e soprattutto quello di armonizzare la legge, così come risulta nella sua concreta applicazione, ai principi della Costituzione svolgendo quindi anche un'attività interpretativa della volontà ribadita nella recente sentenza della Corte Costituzionale.

Al di là delle norme dichiarate incostituzionali, due sono i problemi fondamentali posti dall'applicazione della legge: l'estensione dei piani e i vincoli all'attività privata nell'ambito dei piani stessi.

Sebbene all'articolo 3 della legge n. 167 sia stabilito che « l'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare e al suo prevedibile sviluppo », in pratica i comuni hanno formulato piani vastissimi e sproporzionati sia alle reali necessità dell'edilizia residenziale sovvenzionata e non, sia ai mezzi finanziari disponibili per gli espropri, per l'urbanizzazione e per il finanziamento dei programmi di edilizia sovvenzionata. Tale eccessiva estensione dei piani è stata determinata, da una parte dalla difficoltà di calcolare con una certa precisione il fabbisogno di al-

loggi popolari ed economici per un arco di tempo tanto vasto quale è quello previsto per la durata dei piani (10-12 anni) e dalla interpretazione estensiva data al concetto di edilizia economica e popolare per cui ne rimarrebbero escluse solo le abitazioni di lusso e dall'altra dal fatto che i comuni, non dovendo compiere alcun sacrificio immediato, hanno voluto accaparrarsi un vasto patrimonio di aree prescindendo da qualsiasi utilizzazione più o meno immediata.

Tale applicazione della legge non solo non arreca alcuna utilità alla collettività in quanto buona parte delle aree rimarrà a lungo tempo inutilizzata, ma crea seri pregiudizi all'attività edilizia privata. Infatti, il congelamento di vaste estensioni di aree fabbricabili restringe il mercato di quelle libere e di conseguenza ne innalza i prezzi.

Per quanto riguarda invece l'attività edilizia consentita ai privati proprietari di aree nell'ambito dei piani di edilizia economica e popolare, è illusorio pensare che essa possa attuarsi a causa dei severi vincoli posti dalla legge non solo all'attività costruttiva, ma anche alla possibilità di percepire un reddito adeguato agli investimenti. Per questo, eliminare solo la discriminazione tra proprietari di aree già destinate ad edilizia residenziale da piani regolatori vigenti e quelli di aree che hanno ricevuto tale destinazione dalle varianti apportate a piani regolatori dai piani di zona si ottempererebbe solo formalmente alla sentenza della Corte Costituzionale. Infatti, in pratica, i vincoli posti dagli altri articoli rendono impossibile sia agli uni che agli altri di avvalersi del diritto loro riconosciuto dalla legge.

Per le ragioni sopraddette abbiamo ritenuto opportuno con la presente proposta di legge rivedere anche quelle norme, che pur non essendo state dichiarate incostituzionali, sono in contrasto con lo spirito che ha informato la sentenza della Corte Costituzionale.

D'altra parte le modifiche da noi proposte non sono affatto limitative della portata della legge, anzi ne aumentano l'efficacia e la pronta attuazione stabilendo, nello stesso tempo, un maggior equilibrio tra gli interessi dei singoli cittadini e l'interesse collettivo.

In particolare la proposta di legge che vi sottoponiamo per l'approvazione prevede:

Articoli 1 e 2. — Come già si è avuto occasione di accennare, la norma riguardante la estensione dei piani contenuta nella legge n. 167 si è rivelata inadeguata a limitare la superficie vincolata dai piani stessi alle effettive

necessità dell'edilizia economica e popolare e ciò anche per il lungo periodo di tempo (10-12 anni) per il quale dovevano essere fatte le previsioni.

Appunto per questo con le modifiche da noi proposte all'articolo 3 e all'articolo 9 della legge n. 167 del 1962 si tende, da una parte a ridurre il periodo di durata dei piani da 10 a 5 anni e dall'altra a stabilire un limite massimo all'estensione dei piani proporzionato sia al prevedibile sviluppo di tutta l'edilizia residenziale, sia agli investimenti pubblici previsti nel campo dell'edilizia economica e popolare.

In particolare, per quanto riguarda l'estensione dei piani di zona, l'articolo 1 della nostra proposta prevede che la superficie in essi compresa non possa superare i due quinti del fabbisogno totale di aree previsto per tutta l'edilizia residenziale nel quinquennio e che la superficie delle aree destinate all'edilizia sovvenzionata debba essere determinata in rapporto agli investimenti pubblici nell'edilizia economica e popolare previsti nel periodo considerato. Inoltre in conformità con quanto già previsto dall'articolo 10 della legge n. 167 la superficie come sopra determinata non potrà essere inferiore alla metà della superficie totale del piano di zona.

I limiti da noi proposti non sono affatto restrittivi, ma diretti esclusivamente ad evitare che si possa avere un'attuazione della legge in contrasto sia con lo spirito e le finalità della legge stessa, sia con gli interessi della collettività. Tradotti in pratica, detti limiti significano che del totale delle aree che saranno investite dall'espansione urbana e destinate a costruzioni residenziali nell'ambito del territorio di un comune, il 40 per cento può essere riservato all'edilizia economica e popolare attraverso i piani di zona, previsti dalla legge n. 167.

Per quanto riguarda, in particolare, l'edilizia sovvenzionata, ciò significa che essa ha assicurata una disponibilità di aree pari al 20 per cento del fabbisogno totale di aree per tutta l'edilizia residenziale. Tale disponibilità sembra più che sufficiente alle esigenze della edilizia sovvenzionata se si considera che essa nel periodo 1956-1960 ha rappresentato il 18,4 per cento del totale dell'edilizia residenziale, mentre nel più recente periodo 1961-64 essa ha rappresentato solo il 10,3 per cento del totale.

Articolo 3. — Con l'articolo 3 si tende a sanare il vizio di illegittimità costituzione dell'articolo 12 rilevato dalla Corte. In teoria per eliminare l'illegittimità costituzionale della

norma si possono seguire diverse vie. In pratica, però, sembra più agevole mantenere l'attuale sistema introducendo quei correttivi necessari ad evitare sia la svalutazione dell'indennità di esproprio, sia la disparità di trattamento che deriva dal diverso momento in cui vengono effettuati gli espropri.

Infatti, qualora si scegliesse il criterio più ortodosso di determinare l'indennità riferendosi al valore dell'immobile al momento dell'esproprio, sorgerebbero non poche difficoltà, sia per la determinazione del valore, sia per depurare il valore stesso dagli incrementi derivanti direttamente od indirettamente dalla formulazione e attuazione del piano. Questa difficoltà deriva in gran parte dall'assenza di un vero e proprio mercato delle aree nell'ambito dei piani, nonché dalla difficoltà di determinare se l'inclusione nei piani abbia aumentato o diminuito il valore delle aree.

Appunto per queste ragioni, l'articolo 3 della proposta di legge lascia invariato il meccanismo per la determinazione dell'indennità, ma prevede che l'indennità così fissata venga rivalutata al momento dell'esproprio in base alla variazione dell'indice provinciale del costo della vita calcolato dall'Istituto centrale di statistica.

La semplice rivalutazione dell'indennità non è però sufficiente a sanare il vizio di incostituzionalità della norma. Infatti, la Corte Costituzionale ha sottolineato anche la disparità di trattamento che viene a realizzarsi tra diversi soggetti espropriati a causa del differente momento in cui avviene l'esproprio. In effetti, i proprietari delle aree comprese nei piani formulati in base alla legge n. 167 perdono la libera disponibilità dei propri beni dall'adozione dei piani, anche se l'esproprio effettivo e quindi il pagamento dell'indennità avviene in un momento successivo anche molto distante dal momento dell'adozione dei piani.

Appunto perché la libera disponibilità da parte dei proprietari degli immobili compresi nel piano viene a cessare con l'adozione dei piani stessi, riteniamo che l'obbligazione a pagare l'indennità di espropriazione sorga dal momento stesso dell'adozione dei piani. Per questo nelle modifiche all'articolo 12 della legge noi prevediamo che insieme all'indennità siano dovuti gli interessi legali sulla stessa per il periodo che va dal momento di approvazione dei piani di zona al momento del pagamento dell'indennità di espropriazione.

Le modifiche da noi proposte non rappresentano certo nulla di eccezionale ma all'atto pratico permettono la soddisfazione delle esigenze poste dalla recente sentenza della Corte

Costituzionale. Infatti, a nostro avviso, bisogna guardare più alla sostanza che alla forma anche in questa materia. Così a noi sembra che nella sostanza venga disattesa la sentenza della Corte Costituzionale qualora per la determinazione dell'indennità di esproprio si ricorresse, così come è stato proposto da alcune parti, alla legge per il risanamento della città di Napoli del 1885.

Bisogna innanzitutto notare a tal proposito le diverse finalità cui tenderebbe il meccanismo ivi previsto se applicato alla determinazione dell'indennizzo per l'esproprio di aree fabbricabili. Infatti, nella legge di Napoli si ricorse alla media tra il valore venale ed il coacervo dei redditi nell'ultimo decennio per la determinazione dell'indennità proprio per aumentarne l'ammontare in quanto il valore venale degli immobili era pressoché nullo.

Viceversa, applicando tale sistema alle aree si ha una forte riduzione dell'indennità che in pratica viene a rappresentare il 50-60 per cento del valore venale.

Tale artificiosa quanto ingiustificata riduzione dell'indennità, oltre che iniqua sembra in contrasto proprio con la recente sentenza della Corte Costituzionale, la quale in sostanza ha affermato che nel caso specifico della legge n. 167 l'indennità di espropriazione deve essere proporzionata al valore dell'immobile.

Se vi è un'esigenza sociale che impone di mettere a disposizione per l'edilizia economica e popolare aree fabbricabili ad un basso costo, è altresì necessario ed equo che sia chiamata l'intera collettività a sopportarne il relativo onere e non soltanto alcuni cittadini che solo per caso si trovino in determinate condizioni.

Tanto più ingiusta appare nella fattispecie l'applicazione del meccanismo previsto dalla legge di Napoli se si considera che i comuni possono espropriare la metà delle aree comprese nei piani per poi rivenderle ai privati. In tali casi, si verrebbero a ledere gli interessi legittimi di alcuni cittadini per favorirne, senza alcuna giustificazione, altri. E ciò senza che l'esproprio sia giustificato da un reale interesse sociale.

Articolo 4. — Con tale articolo si modifica l'articolo 16 della legge n. 167 al fine sia di sanare il vizio di incostituzionalità rilevato nel primo comma dell'articolo, sia di meglio definire il diritto dei proprietari di aree comprese nei piani di zona di costruire direttamente alloggi di tipo popolare ed economico.

La questione della legittimità costituzionale è stata risolta stabilendo che tutti i proprie-

tari delle aree destinate all'edilizia residenziale dai piani approvati in base alla legge n. 167 possono costruire direttamente fabbricati aventi le caratteristiche delle abitazioni economiche e popolari.

Le altre modifiche proposte tendono invece a far sì che l'attività espropriativa dei comuni si svolga in linea di massima tra le aree per le quali i proprietari non abbiano richiesto di usufruire del diritto di costruire essi stessi alloggi di tipo popolare ed economico.

Articolo 5. — Le modifiche apportate con questo articolo all'attuale testo dell'articolo 17 della legge mirano esclusivamente ad adeguare le disposizioni in esso contenute ad una più realistica visione dell'attività costruttiva. In pratica, a parte le modifiche d'ordine formale, si prevede:

che i termini per l'inizio della costruzione possono essere prorogati, qualora ricorrano giustificati motivi, per tutte le costruzioni e non solo come è attualmente per « la costruzione destinata ad alloggio del proprietario e per la quale il proprietario stesso abbia fatto richiesta di fruire dei benefici di cui alle leggi vigenti nell'edilizia economica e popolare »;

che non si proceda ad espropriazione degli immobili non ultimati nei termini prescritti nel caso in cui il ritardo sia dovuto a casi di forza maggiore o ad altri validi motivi debitamente comprovati. Ciò per tenere conto di tutti quegli imprevisti di ordine tecnico, a volte anche gravi, che possono ritardare giustificatamente l'andamento dei lavori;

che in caso di espropriazione di immobile non terminato l'indennità sia calcolata tenendo conto sia del costo effettivo delle costruzioni e delle opere di urbanizzazione eseguite, sia del valore dell'area così come determinato ai fini della espropriazione della nuda area.

Articolo 6. — Questo articolo con la modifica dell'articolo 18 mira a rendere effettivamente operante il diritto dei privati di costruire loro stessi alloggi di tipo popolare ed economico nelle aree comprese nei piani. Sarebbe infatti veramente assurdo prevedere tale possibilità e poi negarne la pratica attuazione. Che attualmente l'iniziativa dei privati nell'ambito dei piani sia praticamente esclusa è fuori di dubbio in quanto la legge nel determinare il limite massimo dei canoni di locazione per gli alloggi costruiti dai privati non tiene affatto conto di assicurare una certa remunerazione ai capitali investiti.

Infatti, l'articolo 18 stabilisce che i canoni di locazione non possono superare il 5 per

cento del costo di costruzione di abitazioni analoghe costruite da Istituti Autonomi delle Case Popolari. A parte il fatto che i privati, non potendo fruire delle notevoli agevolazioni fiscali e finanziarie di cui godono i detti Istituti, non sono in grado, a parità di tipi edilizi, di costruire agli stessi costi e che il suddetto canone non tiene conto del costo effettivo dell'area, appare evidente che un canone ragguagliato al 5 per cento del costo di costruzione, non sarebbe sufficiente neppure a coprire gli oneri relativi a eventuali mutui contratti per il finanziamento della costruzione e ad assicurare una remunerazione anche modesta del capitale investito direttamente dai proprietari.

Com'è noto, gli oneri finanziari relativi ai mutui anzidetti, tra interessi, commissione, scarto cartelle e altre voci, si aggirano intorno al 9 per cento del capitale mutuato: nella ipotesi che soltanto la metà del costo sia finanziata con mutui e che il canone di locazione sia fissato nella misura del 5 per cento, gli oneri in questione assorbirebbero quasi tutto il canone e lascerebbero soltanto uno 0,5 per cento per la remunerazione del capitale investito direttamente dal proprietario. Ma questi dovrà accollarsi le spese di straordinaria manutenzione dell'immobile costruito, gli oneri fiscali, una quota delle spese di gestione, le morosità e gli sfiti, così che l'investimento diventerebbe fortemente passivo.

Poiché nessuno, a meno che voglia compiere una missione, è disposto a effettuare investimenti in perdita, è necessario rivedere l'ultimo comma dell'articolo 18, ciò non solo per motivi di logica e di equità, ma anche allo scopo di far sì che gli investimenti privati contribuiscano nella maggiore misura possibile, insieme a quelli pubblici, alla soluzione del problema della casa.

Per determinare la misura dei canoni di locazione da indicare come limite massimo, si è seguito il calcolo sopra accennato, partendo, però, dal presupposto di assicurare un reddito pari al 5 per cento del capitale investito.

Nella ipotesi fatta in precedenza che il costo del fabbricato, ivi compreso il costo dell'area, sia coperto per metà con un mutuo e per l'altra metà dal proprietario avremo che gli oneri del mutuo contratto (al 9 per cento) incidono sul costo totale per il 4,5 per cento e che il capitale investito direttamente (cui si assicura un reddito pari al 5 per cento) incide sul totale del 2,5 per cento. In totale si ha quindi il 7 per cento. A ciò va aggiunto, però, l'1,6 per cento sul costo totale per le

manutenzioni straordinarie e lo 0,4 per cento per gli oneri fiscali.

Di conseguenza, solo commisurando i canoni al 9 per cento del costo totale della costruzione, così come noi proponiamo, si assicura al proprietario una remunerazione del 5 per cento del capitale investito. Naturalmente tale remunerazione è solo apparente in quanto in pratica risulterà ridotta dai rischi della gestione (morosità, periodi sfitti, ecc.).

Articolo 7. — L'unito articolo mira solo ad adattare i piani già approvati alle nuove disposizioni previste dalla presente proposta di legge.

Onorevoli colleghi, riteniamo di aver chiaramente esposto i motivi che ci hanno indotto a proporre le modifiche contenute nella presente proposta di legge. Con tali modifiche abbiamo inteso conformare tutta la legge 167 del 1962 allo spirito della recente sentenza della Corte Costituzionale, che è poi quello stesso che ispira la nostra Costituzione, e non limitarci al troppo semplicistico compito di eliminare solo i punti dichiarati apertamente incostituzionali. Per questi motivi confidiamo in un sereno e approfondito esame della presente proposta di legge e in una rapida approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il primo comma dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167 è sostituito dal seguente:

« L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione allo sviluppo dell'edilizia economica e popolare prevedibile per un quinquennio e non dovrà eccedere i due quinti di quella totale delle aree occorrenti in tale periodo per tutte le costruzioni residenziali. La superficie delle aree destinate alla realizzazione dei programmi di edilizia sovvenzionata non dovrà essere inferiore alla metà della superficie delle aree comprese nei piani di zona e sarà determinata in rapporto agli investimenti previsti in questo settore per un quinquennio ».

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 9 della legge 18 aprile 1962, n. 167, è sostituito dal seguente:

« I piani approvati ai sensi del precedente articolo 8 hanno efficacia per 5 anni dalla data di approvazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 ».

ART. 3.

Il penultimo ed ultimo comma dell'articolo 12 della legge 18 aprile 1962, n. 167 sono sostituiti dai seguenti:

« L'indennità di espropriazione determinata ai sensi del comma precedente sarà aggiornata, per il periodo compreso tra la data

di riferimento e la data del decreto di espropriazione, in base alla variazione dell'indice del costo della vita dei rispettivi capoluoghi di provincia calcolato dall'Istituto centrale di statistica.

Insieme alla indennità di espropriazione è corrisposto ai proprietari l'interesse legale sulla indennità stessa per il periodo che va dalla data di approvazione del piano al momento del pagamento dell'indennità di espropriazione o del prezzo, nel caso di accordo bonario di cui all'articolo 13.

L'ufficio tecnico erariale comunica al prefetto l'indennità da esso determinata ed aggiornata ai sensi dei comma precedenti ».

ART. 4.

Il primo comma dell'articolo 16 della legge 18 aprile 1962, n. 167 è sostituito dal seguente:

« I proprietari delle aree destinate all'edilizia residenziale dai piani approvati ai sensi della presente legge possono costruire sulle aree stesse, singolarmente o consorziati, fabbricati aventi caratteristiche di abitazione di tipo economico o popolare. A tale scopo i proprietari devono presentare, entro il mese di novembre di ogni anno, al sindaco domanda di costruire sulle proprie aree fabbricati residenziali del tipo suddetto. L'autorizzazione a costruire è subordinata all'impegno da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, di contribuire, in rapporto al volume edificabile consentito, alle spese per la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria, come indicate dalla legge 29 settembre 1964, n. 847 ».

ART. 5.

L'articolo 17 della legge 18 aprile 1962, n. 167 è sostituito dal seguente:

« I proprietari che si avvalgano delle disposizioni di cui all'articolo 16 devono iniziare le costruzioni entro il termine di validità delle relative licenze ed ultimarle entro un biennio dalla data di inizio. L'accertamento dell'inizio e della ultimazione delle costruzioni è effettuato dagli uffici del Genio Civile.

I termini di cui al primo comma del presente articolo possono essere congruamente prorogati, su domanda del proprietario, dalla commissione di cui all'articolo 11 quando ricorrano giustificati motivi.

Qualora le costruzioni non siano iniziate nei termini fissati, le aree relative sono destinate ad acquisti od espropriazioni secondo le

norme della presente legge. Nel caso in cui i lavori siano stati iniziati ma non ultimati nei termini di cui al primo comma del presente articolo il Ministro dei lavori pubblici, su proposta del sindaco, può promuovere la espropriazione della costruzione per farla completare e destinare alle categorie di cui alle leggi 2 luglio 1949, n. 408 e 9 agosto 1954, n. 640, sempreché il ritardo nella ultimazione non sia dovuto a casi di forza maggiore o ad altri validi motivi debitamente comprovati.

Per le espropriazioni previste dal comma precedente il valore dell'area sarà calcolato ai sensi dell'articolo 12 mentre quello delle costruzioni e delle opere eseguite sarà stabilito dall'Ufficio del Genio civile che ha approvato il progetto secondo quanto previsto dall'articolo 16 ».

ART. 6.

L'ultimo comma dell'articolo 18 della legge 18 aprile 1962, n. 167 è sostituito dai seguenti:

« I canoni di locazione degli alloggi costruiti a norma del primo comma dell'articolo 16 saranno fissati, per i primi cinque anni, da apposite convenzioni tra il Comune e i proprietari che intendono costruire alloggi da destinare alla locazione. I canoni, determinati al netto delle spese di gestione, non potranno superare la misura del 9 per cento del costo di costruzione e del valore dell'area calcolato ai sensi dell'articolo 12 maggiorato dalle spese di urbanizzazione eventualmente sostenute.

I canoni di locazione stabiliti nelle convenzioni di cui al comma precedente saranno aggiornati al 31 dicembre di ogni anno in base alla variazione degli indici del costo della vita di cui all'articolo 12.

La convenzione è trascritta a cura del proprietario con i benefici previsti dall'articolo 20, primo e secondo comma della presente legge ».

ART. 7.

Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge i Comuni che abbiano già adottato i piani previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167 dovranno modificarli in base alle norme contenute nella presente legge e con la stessa procedura di approvazione.