

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2766

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TREZZINI, TODROS, ADAMO, ANGELINI, DE CARO,
ROSSINO, SBRIZIOLO DE FELICE EIRENE, TOZZETTI**

Presentata il 2 marzo 1979

Norme per la disciplina del recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto la necessità di una legge nazionale che offra ai comuni e regoli la possibilità di operare il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è condivisa da un vasto arco di forze politiche, da vasti settori della cultura urbanistica, da importanti organizzazioni democratiche. Questa necessità è diventata urgente soprattutto dopo che i tentativi operati da alcune regioni di provvedervi con proprie leggi sono state bocciati dal Governo.

A noi sembra che questa proposta di legge corrisponda in modo corretto a questa necessità. Essa mira a consentire il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi di rilevanza sociale ed economica, a stabilire le condizioni per la sanatoria agli edifici sorti in difformità o senza li-

cenza o in contrasto con gli strumenti urbanistici prima dell'entrata in vigore della legge « 10 », a dettare norme più severe e più praticabili per bloccare l'espandersi dell'abusivismo. Si tratta di una legge quadro che enuncia alcune norme « liberatorie » e pone limiti precisi che dovranno costituire la base di leggi regionali alle quali è demandata la definizione delle procedure e degli strumenti tecnico-amministrativi, dei termini di tempo ecc.

Punto di riferimento della nostra proposta sono le cause che hanno generato e contraddistinguono il fenomeno dell'abusivismo e le sue caratteristiche: fenomeno diffuso in tutto il territorio nazionale, in particolare nel sud, nel centro e in numerose province settentrionali. A proposito non esistono precise statistiche nazionali. Si sa con approssimazione che a Roma siamo in presenza di circa 800.000

abitanti in case abusive, a Napoli e provincia di oltre 450.000, a Palermo di circa 150.000. Di fatto l'abusivismo ha assunto dimensioni tali da costituire un fatto di rilevanza politica e sociale tale da far ritenere inattuabili l'applicazione di misure meramente amministrative o repressive. Esso è andato via via manifestandosi ed estendendosi sotto la spinta di esigenze sociali, come risposta impropria al bisogno della casa trovando una certa giustificazione in vasti settori della coscienza popolare nella carenza dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa e, in generale, nella politica, ispirata alle ragioni della rendita e della speculazione, che per trent'anni è stata realizzata in questo settore.

Queste « giustificazioni » che dovrebbero venir meno con l'avvio di una nuova politica della casa sulla base della legge 28 gennaio 1977, n. 10, del Piano decennale, dell'« Equo canone » non possono, d'altro canto, indurci a sottovalutare gli aspetti rilevanti di natura speculativa (che vanno colpiti) che si confondono con lo abusivismo di bisogno.

Altro punto di riferimento sono gli interessi irrinunciabili della collettività alla difesa del territorio, dell'assetto urbanistico, dei valori ambientali, storici, artistici le cui violazioni debbono essere escluse da ogni tipo di sanatoria e severamente perseguite.

Le costruzioni abusive risultano essere praticamente di tutti i tipi e con le più diverse destinazioni d'uso: alloggi permanenti dei titolari, seconde case, impianti produttivi, di servizio (fabbriche, magazzini, laboratori artigiani, depositi, alberghi, impianti sportivi, camping, ecc.) in cui esercita l'attività il proprietario, o i propri familiari, o sono dati in affitto. La nostra proposta di legge tiene quindi conto delle differenti tipologie, delle destinazioni d'uso, della effettiva utilizzazione e funzione sociale degli immobili, arrivando sostanzialmente a distinguere tra l'abusivismo di « bisogno », e quello di « speculazione ». Su queste basi stabiliscono condizioni fortemente differenziate per la sanatoria. Questa distinzione, oltre a rifarsi

a criteri oggettivi, corrisponde a principi di equità. Essa costituisce un elemento essenziale della nostra proposta di legge soprattutto in presenza di una situazione (pressoché generalizzata) nella quale è impossibile discriminare (dando o negando la sanatoria) gli abusi commessi per esigenze primarie, da quelli motivati da ragioni di convenienza o commessi a fini speculativi poiché essi, nella maggior parte dei casi, coesistono nelle stesse lottizzazioni, nelle stesse zone, spesso in edifici posti l'uno a fianco dell'altro. Oltretutto dal punto di vista tecnico questa discriminazione ci sembra improbabile anche dal punto di vista costituzionale poiché le violazioni e i reati commessi che si vorrebbero sanare o meno sono spesso della stessa natura, anche se di portata e di rilievo diverso, e le sanzioni previste dall'attuale legislazione sono le medesime.

La proposta di legge si articola su tre istituti la cui applicazione è rimessa alla discrezione dei Comuni: il « recupero urbanistico » per insediamenti abusivi di rilevanza sociale ed economica, in presenza della possibilità di dotare queste zone dei servizi necessari, attraverso una variante *ad hoc* ai piani regolatori generali o per mezzo di altri strumenti urbanistici; la « concessione in sanatoria » per le costruzioni sorte illegalmente nei perimetri di edificazione o nelle zone oggetto di recupero urbanistico; la « sanatoria amministrativa » per le costruzioni abusive sorte fuori i perimetri di edificazione o delle zone oggetto di recupero. La « concessione in sanatoria » deve avvenire alle condizioni previste dalla legge « 10 » e dalle relative leggi regionali e previo pagamento di una « contribuzione straordinaria » alle opere di urbanizzazione secondo la cubatura, la tipologia, la destinazione di uso delle costruzioni e la loro utilizzazione effettiva. La proposta prevede un minimo e un massimo di « contribuzione straordinaria » entro cui le singole Regioni fisseranno l'entità per le diverse zone.

La « contribuzione straordinaria » permetterà di differenziare le condizioni della « concessione in sanatoria » secondo criteri sociali oggettivi. Sarà molto bassa an-

che se differenziata per abitazioni rurali, ultrapopolari, popolari ed economiche, maggiore per le abitazioni civili, elevata per abitazioni signorili e ville. Con criteri differenziati sarà prevista la « contribuzione straordinaria » anche per le costruzioni ad uso produttivo e di servizio. Quando gli immobili non sono utilizzati dai titolari o dai propri parenti in linea diretta fino al primo grado per abitazioni o per lavoro ma sono dati in affitto la « contribuzione straordinaria » dovrà essere pagata nella misura massima stabilita dalle Regioni moltiplicata per il coefficiente tre. In questo modo ci sembra possa essere distinto e in una certa misura colpito l'abusivismo speculativo secondo parametri tecnici facilmente rilevabili dai Comuni stessi.

La « sanatoria amministrativa » per le costruzioni sorte illegalmente al di fuori dei perimetri di edificazione o che insistono al di fuori delle zone che saranno oggetto di recupero urbanistico è destinata a sanare solo dal punto di vista amministrativo l'illecito commesso e può essere concessa dietro pagamento di una sanzione pecuniaria pari alla « contribuzione straordinaria » alle opere di urbanizzazione prevista per la « concessione in sanatoria » moltiplicata il coefficiente 1,5. A differenza della « concessione in sanatoria », la « sanatoria amministrativa » non prevede il pagamento delle urbanizzazioni.

Sono escluse dal recupero urbanistico, e da qualunque tipo di sanatoria le costruzioni sorte in zone soggette a vincoli particolari da leggi speciali dello Stato o delle Regioni, dai piani regolatori generali, quelle che pregiudicano l'uso e la destinazione di aree riservate a servizi o comunque soggette a vincoli di interesse pubblico, gli edifici abusivi o realizzati in difformità parziale o totale di particolari ed esplicite prescrizioni condizionanti della licenza edilizia tese a garantire la pubblica incolumità ed igiene nonché valori artistici, storici, ambientali.

La proposta inoltre penalizza i lottizzatori abusivi chiamando a pagare una sanzione pecuniaria pari al valore di esproprio delle aree, calcolate secondo la legge 28 gennaio 1977, n. 10, coloro che hanno venduto aree anche in momenti successivi, con una parcellizzazione tale che di fatto hanno configurato una o più lottizzazioni abusive.

Per porre un limite efficace al ripetersi di fenomeni di abusivismo, viene proposta una norma in base alla quale si ritengono nulli gli atti di vendita, di acquisto o di trasferimento a qualunque titolo degli immobili realizzati dopo l'entrata in vigore della legge che viene proposta, senza la concessione e la relativa documentazione di conformità che deve essere rilasciata dai Comuni e in difetto deve essere accertata dai notai per mezzo di tecnici di fiducia.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I Comuni hanno la facoltà di operare il recupero urbanistico dei nuclei edilizi che abbiano rilevanza sociale ed economica sorti in contrasto con le norme urbanistiche ed edilizie, in presenza della possibilità di inserirli nel tessuto urbano e di dotarli dei servizi pubblici indispensabili.

I Comuni hanno altresì la facoltà di rilasciare la concessione in sanatoria alle costruzioni destinate ad uso residenziale, produttivo o di servizio realizzate prima del 1° febbraio 1977, incluse nei nuclei dei quali si è operato il recupero urbanistico e a quelle costruzioni o parte di esse che si trovano nell'ambito delle zone edificabili previste dagli strumenti urbanistici o della perimetrazione urbana (definita ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765, e successive modificazioni e delle leggi regionali conseguenti), senza licenza edilizia o con licenza dichiarata illegittima, o con licenza decaduta o realizzate in difformità della licenza regolarmente rilasciata.

Le costruzioni abusive realizzate, prima del 1° febbraio 1977, che insistono su aree al di fuori delle zone edificabili previste dagli strumenti urbanistici o della perimetrazione urbana o dei nuclei edilizi oggetto di recupero urbanistico ai sensi del primo comma del presente articolo possono essere oggetto di sanatoria amministrativa.

Ai fini dell'applicazione della presente legge si intende per edificio o parte di edificio realizzato quello le cui strutture portanti siano state ultimate entro il 30 gennaio 1977.

ART. 2.

Sono escluse dal recupero urbanistico e dalla possibilità di usufruire della concessione in sanatoria e della sanatoria amministrativa:

a) le costruzioni sorte in zone soggette a vincoli particolari da leggi speciali

dello Stato o delle Regioni. Di queste zone sarà reso pubblico l'elenco da parte delle Regioni entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Le Amministrazioni statali forniranno entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge l'elenco dei vincoli di interesse statale da inserire in quello regionale;

b) le costruzioni che pregiudicano l'uso e la destinazione di aree riservate a servizi o comunque soggette a vincoli di interesse pubblico;

c) gli edifici realizzati in difformità parziale o totale di particolari ed esplicite prescrizioni condizionanti della licenza edilizia tese a garantire la pubblica incolumità ed igiene nonché valori artistici, storici o ambientali qualora la situazione di fatto determinata a seguito delle violazioni non consenta, a giudizio del Comune, l'osservanza, anche tardiva, di dette prescrizioni senza grave pregiudizio per gli interessi della collettività e dei valori artistici, storici e ambientali che si vogliono preservare.

Nei casi previsti dalla lettera c) del comma precedente, ove sia possibile la tardiva osservanza delle prescrizioni condizionanti, potrà procedersi al rilascio della concessione in sanatoria solo dopo che i responsabili delle violazioni abbiano provveduto, nei tempi stabiliti dalle amministrazioni comunali, agli adempimenti prescritti nella originaria licenza di costruzione.

ART. 3.

Le Regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, dovranno stabilire:

a) quali strumenti urbanistici, tra quelli in dotazione dei singoli Comuni o altri specifici aventi anche valore comprensoriale, saranno ritenuti più idonei per procedere, nelle diverse situazioni, al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi di cui al primo comma dell'articolo 1 della presente legge;

b) le norme amministrative, tecniche, le procedure e i termini di tempo ai quali dovranno uniformarsi le Amministrazioni comunali e i richiedenti della concessione in sanatoria o della sanatoria amministrative ai fini dell'applicazione della presente legge, prevedendo casi di riammissione in termine nei confronti di chi possa addurre eccezionali o gravi motivi.

Le Regioni devono altresì emanare norme che escludano ogni forma di concorso pubblico alle spese per realizzare opere di urbanizzazione in funzione di insediamenti abusivi di pregio o che non siano destinati a residenza permanente e al tempo stesso facilitino il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni di preminente interesse sociale adeguando a questi fini l'entità dei contributi agli oneri di urbanizzazione stabiliti dalle leggi regionali.

ART. 4.

La concessione in sanatoria di cui al secondo comma dell'articolo 1 della presente legge può essere rilasciata alle condizioni previste dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, e conseguenti leggi regionali, previo pagamento da parte dei richiedenti di una contribuzione straordinaria agli oneri di urbanizzazione che sarà determinata dalle Regioni nella misura: non inferiore a lire 8.000 e non superiore a lire 15.000 al metrocubo per le abitazioni signorili (A1); non inferiore a lire 1.000 e non superiore a lire 3.000 al metrocubo per le abitazioni civili (A2); non inferiore a lire 400 e non superiore a lire 1.000 al metrocubo per le abitazioni economiche (A3); non inferiore a lire 200 e non superiore a lire 400 al metrocubo per le abitazioni popolari (A4); non inferiore a lire 100 e non superiore a lire 200 al metrocubo per le abitazioni ultrapopolari (A5) e rurali (A6) i cui titolari abbiano i requisiti previsti dall'articolo 9 lettera a) della legge 28 gennaio 1977, n. 10; non inferiore a lire 2.000 e non superiore a lire 4.000 al metrocubo per i villini (A7); non inferiore a

lire 20.000 e non superiore a lire 40.000 al metrocubo per le ville (A8); non inferiore a lire 3.000 e non superiore a lire 7.000 al metroquadro per le costruzioni ad uso produttivo o di servizio.

Ai fini dell'applicazione della contribuzione straordinaria agli oneri di urbanizzazione l'attribuzione degli immobili alle categorie di cui al comma precedente viene stabilita dall'Amministrazione comunale che si avvarrà del catasto edilizio urbano e, per gli immobili non accatastati, delle procedure previste dall'articolo 16 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Il contributo straordinario alle opere di urbanizzazione comporta l'esenzione dal pagamento del contributo sul costo di costruzione.

ART. 5.

Per la sanatoria amministrativa degli immobili di cui al terzo comma dell'articolo 1 della presente legge va corrisposta una sanzione pecuniaria pari alla contribuzione straordinaria alle opere di urbanizzazione stabilita dalle Regioni moltiplicata il coefficiente 1,5.

Per le costruzioni destinate ad abitazioni o ad attività produttive o di servizio il cui uso non è stato stabilmente riservato a residenza o ad attività del proprietario o dei suoi parenti in linea diretta fino al primo grado la contribuzione straordinaria alle opere di urbanizzazione per la concessione in sanatoria e la sanzione pecuniaria per la sanatoria amministrativa verranno fissate nella misura stabilita dalle Regioni moltiplicata per il coefficiente 3.

Le Amministrazioni comunali hanno la facoltà di rilasciare la sanatoria amministrativa previo pagamento di una sanzione pecuniaria ridotta del cinquanta per cento agli immobili realizzati in contrasto totale o parziale delle norme urbanistiche ed edilizie vigenti, senza licenza edilizia o in difformità della licenza stessa realizzati prima del 31 dicembre 1959, salvo i casi previsti dalle lettere a), b) e c) dell'articolo 2 della presente legge.

L'importo della sanzione pecuniaria e del contributo straordinario agli oneri di urbanizzazione deve essere pagato all'atto del rilascio della concessione o della sanatoria amministrativa. Le normative regionali possono stabilire forme di rateizzazione previa prestazione di congrue garanzie finanziarie.

La concessione in sanatoria o la sanatoria amministrativa possono essere rilasciate anche al di fuori dei programmi pluriennali di attuazione di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, trattandosi di immobili esistenti.

ART. 6.

Alle costruzioni che non possono formare oggetto di recupero urbanistico, di concessioni in sanatoria o di sanatoria amministrativa secondo quanto stabilito dalle lettere *a)*, *b)*, *c)* dell'articolo 2 della presente legge si applicano le sanzioni previste dalle leggi in vigore.

Le costruzioni i cui titolari non provvedano, entro i termini e secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali, alla richiesta della concessione in sanatoria o di sanatoria amministrativa sono soggette all'applicazione delle sanzioni previste dalle leggi in vigore.

ART. 7.

Coloro che hanno venduto aree di loro proprietà con un unico atto o con atti successivi, qualunque sia la destinazione d'uso dichiarata delle aree vendute, con un frazionamento che di fatto ha configurato una o più lottizzazioni in violazione dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni sulle quali sono sorte costruzioni abusive, sono tenuti a corrispondere, quale sanzione pecuniaria e a titolo di contribuzione straordinaria alle spese di recupero urbanistico delle aree stesse, una somma pari all'indennità di espropriazione delle aree calcolata secondo le modalità previste dalle leggi in vigore al momento dell'applicazione della presente legge.

ART. 8.

Gli atti di vendita e acquisto o di trasferimento a qualsiasi titolo della proprietà di costruzioni realizzate successivamente all'entrata in vigore della presente legge sono nulli se ad essi non sono accluse la concessione e la relativa certificazione di conformità delle costruzioni stesse.

La certificazione di conformità deve essere rilasciata dai Comuni o, in difetto, deve essere accertata dai notai per mezzo di tecnici qualificati da essi incaricati sotto la loro responsabilità.

ART. 9.

Ai fini di dotare di aree destinate a verde e a servizi le zone ove sono sorti nuclei edilizi abusivi dei quali viene operato il recupero urbanistico le Regioni possono autorizzare i Comuni ad operare permuta di aree libere delle suddette zone con aree comprese nei piani di zona della legge 18 aprile 1962, n. 167.

ART. 10.

La richiesta di concessione in sanatoria o di sanatoria amministrativa dichiarata ammissibile dai Comuni ai sensi della presente legge e delle normative regionali conseguenti, sospende gli effetti delle procedure giudiziarie e amministrative in corso, sino a che non sia intervenuta la determinazione definitiva del Sindaco. La richiesta di concessione in sanatoria o di sanatoria amministrativa comporta altresì la rinuncia a qualsiasi giudizio con gli effetti di cui al quarto comma dell'articolo 306 del codice di procedura civile. Tale rinuncia diverrà operativa all'atto del rilascio della concessione.

ART. 11.

Per le controversie che potranno insorgere dall'attuazione della presente legge e dalle leggi regionali da essa derivanti

si applica l'articolo 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Quanto ai procedimenti relativi, si applicano il quarto e quinto comma dell'articolo 5 della legge del 3 gennaio 1978, n. 1.

ART. 12.

I proventi derivanti dalla applicazione della presente legge hanno la stessa destinazione dei proventi delle concessioni di cui all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

ART. 13.

La concessione in sanatoria può essere rilasciata senza corresponsione dei relativi contributi ma previo pagamento dell'onere relativo all'urbanizzazione primaria, alle costruzioni prive di licenza edilizia che siano conformi alla normativa urbanistica ed edilizia in vigore al momento della edificazione ovvero alla normativa sopravvenuta prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e alle costruzioni che presentino difformità che non modificano la sagoma, le cubature, le superfici utili e la destinazione d'uso, per le quali è stata rilasciata la licenza edilizia, salvo i casi previsti dalle lettere a), b), c) dell'articolo 2 della presente legge.

ART. 14.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.