

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 570

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DI LISA, SQUICCIARINI, FOSCHI, BODRATO, DONAT-CATTIN, GERBINO, FRACANZANI, GIORDANO, BOTTA, ISGRO', MARCHETTI, MAGGIONI, SENESE, MIROGLIO, GIRAUDI, IMPERIALE, RUSSO FERDINANDO

Presentata il 18 ottobre 1968

**Modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167,
concernente l'edilizia economica e popolare**

ONOREVOLI COLLEGHI! — A distanza di sei anni dalla sua pubblicazione, la validità della legge n. 167 del 1962 appare ampiamente confermata dalla circostanza che più di 700 comuni, dei quali quasi 600 non obbligati, hanno adottato o stanno per adottare i piani di zona previsti da questa legge. Le aree vincolate dai piani già approvati presentavano al principio dell'anno scorso una edificabilità complessiva di circa 3,4 milioni di stanze, edificabilità che è destinata ad aumentare rapidamente con l'approvazione di numerosi altri piani.

La finalità della legge di consentire un più agevole approvvigionamento di aree edificabili all'edilizia residenziale pubblica e privata sarà soddisfatta nella misura nella quale sarà possibile dare piena e tempestiva attuazione ai piani di zona già predisposti.

Come è noto, l'attuazione della legge n. 167 ha formato oggetto, sul finire della quarta legislatura, di un'apposita indagine ministeriale che è stata conclusa con la redazione di una relazione della Direzione generale dell'urbanistica.

Tale relazione è ricca di considerazioni e proposte che non hanno avuto un seguito concreto per l'avvenuta chiusura della legislatura. Il discorso avviato da tale relazione deve essere ora ripreso senza indugi, poiché, nell'interesse generale, occorre accelerare la attuazione della legge n. 167, soprattutto

adesso che l'attività edilizia, in virtù dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, deve essere consentita soltanto nell'ambito di strumenti urbanistici già perfezionati.

Poiché i piani di zona hanno efficacia di piani particolareggiati e sono stati adottati da un numero di comuni di gran lunga più numeroso di quelli che sono dotati di piano regolatore generale, è opportuno ampliare il più possibile l'attività edilizia nell'ambito dei piani di zona.

È stato riconosciuto da fonti ufficiali che il principale ostacolo contro il quale urta la attuazione della legge n. 167 è quello della esecuzione delle opere di urbanizzazione da parte dei comuni, opere che condizionano largamente la realizzazione dei piani di zona e l'attività dei privati nell'ambito di questi.

Il problema di finanziamento delle spese di urbanizzazione appare particolarmente complesso nei comuni maggiori, nei quali le spese sono più elevate, come risulta dall'esame dei piani di sette grandi città (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Palermo e Bologna), che, da soli, prevedono una spesa di oltre 400 miliardi, che al momento della progettazione esecutiva delle opere risulterà probabilmente sottovalutata in larga misura.

Per quanto riguarda l'urbanizzazione delle aree destinate agli enti e istituti di cui al terzo comma dell'articolo 10 della n. 167, si ricorda che, con la legge 28 marzo 1968,

n. 422, si è cercato di assicurare il finanziamento delle opere di urbanizzazione che interessano i programmi di edilizia sovvenzionata. Gli articoli 4, 5 e 6 di tale legge prevedono, infatti, la concessione agli istituti che operano in tale campo di contributi erariali per il finanziamento delle opere di urbanizzazione primaria fino alla concorrenza del 20 per cento dell'importo dei singoli programmi di costruzione. Gli istituti riceveranno un contributo annuo che consentirà il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti per il finanziamento delle opere anzidette.

Si ricorda altresì che la GESCAL e gli altri enti indicati al terzo comma dell'articolo 10 della legge n. 167 erano stati autorizzati dalla legge 29 marzo 1965, n. 217, a provvedere, per un periodo di tre anni, al finanziamento o alla esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria necessarie per la realizzazione dei programmi costruttivi, con rivalsa nei confronti dei comuni. Sollecitati ad assumere il formale obbligo del rimborso delle spese che la GESCAL e gli enti suddetti avrebbero sostenuto per l'esecuzione delle opere suddette, i comuni hanno per lo più fatto presente di non potersi impegnare al rimborso di tali spese, non avendo le risorse necessarie. Perciò, per questa parte, la legge n. 217 ha avuto scarsa applicazione, non potendo la GESCAL, e meno ancora gli altri enti, utilizzare i propri fondi per l'esecuzione di opere di urbanizzazione. Ora la legge n. 217 ha cessato di aver vigore e il finanziamento delle opere di urbanizzazione potrà essere realizzato per i programmi di edilizia pubblica soltanto nell'ambito della citata legge n. 422, che, peraltro, non è applicabile alla GESCAL.

Se il problema del finanziamento delle opere di urbanizzazione è stato parzialmente risolto per quanto concerne i programmi di edilizia sovvenzionata, si può osservare che finora non è stata trovata un'adeguata soluzione a tale problema per quanto riguarda le aree destinate alla edificazione privata. Con la legge 29 settembre 1964, n. 847, i comuni e i consorzi di comuni sono stati autorizzati a contrarre, in deroga agli articoli 300 e 333 della legge comunale e provinciale, mutui fino alla concorrenza del 20 per cento della spesa necessaria per l'acquisizione delle aree comprese nei piani di zona da cedere ad enti e privati, nonché delle aree relative alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, e per la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria. Il contributo dato da

questa legge alla soluzione del problema del finanziamento delle opere di urbanizzazione non è stato rilevante neppure dopo l'intervento di nuove disposizioni (legge 13 maggio 1965, n. 431) tendenti ad assicurare la garanzia dello Stato per il rimborso dei mutui contratti per l'attuazione della legge n. 167, perché l'unica fonte disposta a concedere i finanziamenti di cui trattasi è stata la Cassa depositi e prestiti, le cui risorse sono impegnate principalmente in altri finanziamenti che interessano le finanze comunali e soprattutto il tesoro. Così, al 15 febbraio 1967, la Cassa aveva concesso finanziamenti per soli 60,2 miliardi, mentre le spese previste per le opere di urbanizzazione da eseguire nel primo biennio dai soli comuni che avevano comunicato dati in proposito si aggiravano intorno agli 85 miliardi (cifra da aumentare secondo quanto si è detto prima) e le domande di mutuo ricevute dalla Cassa depositi e prestiti avevano raggiunto complessivamente — comprese anche le domande pervenute dai comuni delle zone terremotate obbligati a dotarsi dei piani di zona, di cui alla legge 5 ottobre 1962, n. 1431 — un importo di circa 122 miliardi.

Una valutazione più esatta dell'ampiezza dei finanziamenti occorrenti può essere fatta quando saranno note le necessità dei comuni con piani approvati che non si erano ancora rivolti alla Cassa. È tuttavia evidente che il fabbisogno finanziario per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria tenderà a raggiungere nel decennio, se non a superare, i 1.000 miliardi, cifra dinanzi alla quale sembra opportuno un attento esame di tutte le possibilità esistenti di attivare i canali finanziari cui si può ricorrere, ciò anche in considerazione delle conseguenze che avrebbe sui prezzi delle aree destinate ai privati una limitata offerta di aree dovuta ai faticosi e lenti progressi delle opere di urbanizzazione.

Con la entrata in vigore della legge n. 765 dell'agosto 1967, è stato stabilito che, nel caso di lottizzazioni private, i lottizzatori si devono accollare le spese necessarie per le opere di urbanizzazione primaria: se i comuni accogliessero le domande di utilizzazione diretta, quando presentano carattere di convenienza sotto l'aspetto urbanistico, probabilmente il problema del finanziamento delle opere di urbanizzazione sarebbe avviato verso la giusta soluzione.

Se poi, si adottassero nuove norme che consentano ai comuni di promuovere nell'ambito dei piani di zona lottizzazioni pri-

vate da sottoporre alla disciplina prevista dall'articolo 8 della legge n. 765, sia pure con gli adattamenti speciali che risulteranno necessari per una vantaggiosa realizzazione della legge n. 167, si compirebbe un altro passo avanti verso la soluzione del problema del finanziamento delle opere di urbanizzazione.

Occorre poi tener presente che la vendita all'asta delle aree è destinata soprattutto ad avocare all'ente pubblico le plusvalenze fondiarie scaturenti principalmente dalla urbanizzazione delle aree poste in vendita, effettuata dall'ente stesso. Ma, se gli oneri di urbanizzazione fossero assunti direttamente dagli imprenditori che intendono utilizzare le aree disponibili per la edificazione di case di tipo economico e popolare, la necessità di ricorrere alle aste per il collocamento di tutte le aree perderebbe gran parte del suo fondamento attuale.

Può darsi che la crescente penuria di aree urbanizzate sul mercato libero e le restrizioni dell'attività edilizia disposte dall'articolo 17 della legge n. 765 inducono i costruttori a rivolgersi ove possibile prevalentemente ai comuni per l'acquisto di aree comprese nei piani di zona, ma resta il dubbio fondato che i comuni, a meno che non sia tempestivamente risolto il problema del finanziamento degli espropri e delle opere di urbanizzazione, non si troveranno in condizioni di soddisfare la domanda di aree da destinare alla costruzione di abitazioni di tipo economico e popolare.

Quanto alle iniziative prese dai proprietari di aree vincolate nell'ambito dell'articolo 16 della legge, la relazione ministeriale ne cita solo tre localizzate nei comuni di Torino, di Bergamo e di Bologna. Nel complesso, queste iniziative appaiono molto modeste poiché prevedono la costruzione di poco più di 6.000 stanze.

A proposito della utilizzazione diretta delle aree da parte dei proprietari (articolo 16 della legge), la relazione riconosce che è stata ed è molto limitata. Tuttavia, nella relazione le considerazioni favorevoli ad una revisione delle norme che disciplinano l'utilizzazione diretta delle aree da parte dei proprietari dovrebbero tendere a dare a tale revisione il valore di una misura contingente, rivolta ad ampliare l'attuazione dei piani nella fase di avvio, cioè quando l'attività degli enti pubblici è ancora scarsa.

Allo scopo di creare le premesse indispensabili per dare un decisivo contributo all'attuazione della legge n. 167 ed anche per

assicurare un opportuno coordinamento di questa legge con la legge 6 agosto 1967, numero 765, che ha modificato e integrato la legge urbanistica vigente, sembra necessaria la revisione degli articoli 16 e 17 della legge n. 167, che sono stati a suo tempo modificati dalla legge 21 luglio 1965, n. 904. Il coordinamento con la legge n. 765 consentirà, tra l'altro, di risolvere il grosso problema della urbanizzazione delle aree destinate alla edificazione privata senza porre condizioni che scoraggino le iniziative e senza comportare l'assunzione di oneri da parte dei comuni. Infatti, la legge n. 765 non consente l'edificazione privata se non è assicurata anche l'urbanizzazione delle aree da utilizzare e ciò vale tanto nel caso di costruzioni singole (articolo 10), quanto nel caso di lottizzazioni (articolo 8). Ed è proprio la disciplina delle lottizzazioni prevista dalla legge-ponte che si richiama in un nuovo articolo destinato a sostituire gli articoli 16 e 17. Il nuovo articolo disciplina tanto il caso del concorso dei privati alla realizzazione dei piani di zona, quanto il caso di singole iniziative di proprietari di aree. In entrambi i casi, si tende a risolvere il problema della urbanizzazione con il richiamo della disciplina prevista dalla legge n. 765: in più, ove siano consentite lottizzazioni, si pone a carico dei lottizzatori l'obbligo di destinare un quarto delle aree lottizzate agli enti, istituti e società, di cui al terzo comma dell'articolo 10, che ne facciano richiesta nei termini espressamente previsti. In tal modo, l'attività dei privati concorrerebbe con quella del comune e degli enti pubblici alla urbanizzazione totale delle aree vincolate dai piani di zona, rendendo possibile un maggiore e più rapido sviluppo dei programmi di edilizia sovvenzionata.

Gli ultimi due commi del nuovo articolo mantengono invariate le procedure autorizzative previste dal vecchio articolo 16, con la sola aggiunta che le iniziative edilizie devono essere approvate con apposita delibera consiliare, delibera del resto necessaria, in ogni caso per le lottizzazioni. Il coordinamento con la legge n. 765 risponde a evidenti ragioni di interessi generali e giustifica anche la soppressione dell'ultimo comma aggiunto all'articolo 16 della legge n. 904, secondo il quale a carico dei privati proprietari dovrebbe essere posta anche una quota delle spese di urbanizzazione secondaria. Tale onere rende, infatti, la posizione dei proprietari che costruiscono nell'ambito dei piani di zona della n. 167 molto più pesante di quella nella quale si trovano i proprietari di aree da lot-

lizzare con la disciplina prevista dalla legge n. 765 e una parificazione degli oneri appare necessaria oltre che giusta.

Con il nuovo articolo, il concorso dei privati all'attuazione della n. 167 verrebbe disciplinato con le seguenti modalità:

determinazione da parte del comune dell'unità urbanisticamente organica che formerà oggetto della convenzione, sia che la stessa comprenda l'intero piano o parte di esso;

approvazione del piano urbanistico esecutivo redatto dal privato, ove non vi abbia già provveduto il comune;

cessione gratuita al comune delle aree destinate dal piano a strade, piazze, spazi

pubblici e ad opere di urbanizzazione secondaria;

riserva di un quarto delle aree urbanizzate da cedere ai privati e agli enti, di cui all'articolo 10, che ne facciano richiesta alle condizioni previste dal secondo comma dello stesso articolo entro il termine massimo di un anno dalla stipula della convenzione con il comune.

Il comune oltre a garantire l'interesse pubblico a mezzo della convenzione, eserciterà naturalmente, tutti i poteri di controllo relativi all'adempimento degli obblighi assunti dai privati, poteri che potranno tradursi nell'applicazione di sanzioni pecuniarie previste dalla convenzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

Gli articoli 16 e 17 della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono sostituiti dal seguente:

« È consentita l'attuazione dei piani di zona da parte dei proprietari di aree ricadenti nei piani stessi, sempreché l'attuazione riguardi l'intero piano o parte del medesimo costituente unità urbanistica organica.

Le iniziative da realizzare, ai sensi del presente articolo, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, concernenti le lottizzazioni, per quanto attiene alla procedura di autorizzazione e alla disciplina, mediante convenzioni, degli obblighi posti a carico dei privati lottizzatori.

I proprietari di almeno tre quinti delle aree in oggetto della iniziativa da convenzionare possono acquisire mediante esproprio la proprietà delle restanti aree da convenzionare. Si applicano, in tal caso, le norme della presente legge che disciplinano la determinazione dell'indennità e la procedura di espropriazione.

Nella convenzione da stipulare con il comune, ai sensi del presente articolo, questo potrà stabilire che una quantità di aree non inferiore ad un quarto di quelle in oggetto della lottizzazione sia ceduta ai soggetti di cui al terzo comma dell'articolo 10, che ne facciano richiesta al comune stesso entro il termine massimo di un anno dalla data di perfezionamento della convenzione. Il prezzo

di cessione sarà determinato sulla base del prezzo di acquisto, o dell'indennità di esproprio, stabilita a norma dell'articolo 12, maggiorato delle spese di urbanizzazione imputabili alle aree da cedere in proporzione alla destinazione e ai volumi edificabili.

I proprietari di aree ricadenti nei piani di zona potranno costruire singoli fabbricati residenziali aventi caratteristiche di tipo economico e popolare, purché si verifichino le condizioni previste dal quinto comma dello articolo 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Le iniziative edilizie, di cui al presente articolo, sono approvate con delibera del consiglio comunale, su parere conforme della commissione di cui all'articolo 11, richiesto ai fini del coordinato utilizzo delle aree comprese nei piani e sempreché non sussistano prevalenti esigenze degli enti indicati nello articolo 10 ».