CAMERA DEI DEPUTATI N. 2900

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MILANI, GIANNI, CAFIERO, CRUCIANELLI, CATALANO, MAGRI

Presentata il 22 ottobre 1981

Nuove norme in materia di regime dei suoli

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge che presentiamo intende colmare il vuoto legislativo apertosi in seguito alla sentenza n. 5 della Corte costituzionale sulla legge 28 gennaio 1977, n. 10, detta del regime dei suoli.

Consideriamo estremamente grave il dato che a 15 mesi di distanza dalla sentenza stessa il Governo non abbia ancora provveduto a presentare una propria proposta in materia e si sia stati costretti a ricorrere ad una ulteriore proroga del meccanismo tampone adottato l'indomani del pronunciamento della Corte. La mancanza di certezze legislative in una materia di tale importanza è cosa che rischia di rendere impraticabili o almeno di più difficile attuazione tutti i meccanismi di programmazione introdotti negli ultimi anni a fronte di una crisi degli alloggi resa drammatica da anni ed anni di speculazione selvaggia sul territorio. Si è portato a giustificazione di tale intollerabile manchevolezza l'argomento di difficoltà interpretative della sentenza stessa e della volontà della Corte.

Noi ribadiamo che tale incertezza non sussiste e che la volontà della Corte era quella di mettere in evidenza alcune non chiarezze del testo originario della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che determinavano oggettivamente situazioni di disparità. La sentenza della Corte si poneva l'obiettivo di rispondere a tre ordini di questioni poste da una serie di ricorsi di proprietari di aree edificabili espropriate.

Il primo problema sollevato è l'irrisorietà dell'indennizzo basato sul valore agricolo rispetto a terreni che dall'attuazione degli strumenti urbanistici risultano edificabili. Il secondo ordine di problemi è la disparità esistente tra gli indennizzi per

espropri di aree centrali rispetto a quelle periferiche o di aree di città grandi rispetto a quelle piccole e in più la disparità esistente tra proprietari che vengono espropriati e proprietari che possono disporre del bene in regime di libera contrattazione. Il terzo problema sollevato riguarda gli espropri per pubblica utilità (cioè per opere pubbliche) che farebbero pesare il costo sociale dell'opera solo sul proprietario invece che sull'intera comunità.

Sul primo problema la Corte parla di incongruità degli indennizzi relativamente però al fatto che non è avvenuta, a giudizio della Corte, separazione tra diritto di proprietà e quello di edificazione. Attenzione: la Corte non dice che tale separazione sarebbe incostituzionale ma si limita a far notare che il testo della legge 28 gennaio 1977, n. 10, approvato dal Parlamento non è tale da determinare la riserva pubblica sul diritto di edificazione.

A sostegno di tale interpretazione la Corte richiama l'esistenza dei coefficienti correttivi del valore agricolo previsti appunto dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, e ribaditi dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10. La Corte coglie dunque una reale ambiguità del testo licenziato dal Parlamento. È anche vero inoltre che si determina discriminazione tra i proprietari di aree espropriate e proprietari che vendono l'area in libero mercato.

Noi richiamiamo a questo punto l'interpretazione della volontà del legislatore così come risulta anche dagli atti parlamentari e che inequivocabilmente intendeva operare tale separazione. È questa volontà che intendiamo richiamare con questa proposta di legge ritenendo che sarebbe assurdo voler invece ridare spazio nel 1981 alla rendita fondiaria.

Questo è dunque il primo punto della nostra proposta. Ve ne sono però altri che tendono a un più organico e puntuale sistema di programmazione e di controllo pubblico sul territorio.

Molte delle proposte che avanziamo sono tratte da elaborazioni tecniche in particolare dell'Istituto nazionale d'urbanistica. Ci pare questa una garanzia di attendibilità; vogliamo in tal modo dare anche un esempio di valorizzazione di energie preziose che in questo paese sono spesso subordinate al primato corporativo delle forze politiche. Si tratta di misure che si muovono sull'idea guida della programmazione.

Nel rilanciare questo concetto cardine vogliamo anche significare la nostra più completa ripulsa verso il rilancio di pratiche neoliberiste che vorrebbero far ricadere la responsabilità della crisi sugli eccessi della programmazione. Nel nostro Paese è vero purtroppo il contrario. Soprattutto nell'uso del territorio si è lasciata mano libera a tutte le speculazioni. La lotta per la programmazione non ha dato fin qui che timidi risultati; anzi vi è stato chi, tra le forze politiche e sociali più retrive e dissennate, ha fatto di tutto per far morire sul nascere questa ancor debole pianticella.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(*Riserva pubblica sull'utilizzo delle aree*).

L'utilizzazione del territorio nazionale per la formazione e modificazione degli insediamenti abitativi e produttivi singoli o raggruppati nonché del sistema infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi è riservata agli enti territoriali elettivi nell'ambito delle loro competenze rispettive.

ART. 2.

(*Modalità d'attuazione*).

L'utilizzazione del territorio di cui all'articolo 1 della presente legge deve avvenire esclusivamente in attuazione della pianificazione urbanistica ed è attuata ad opera dello Stato, delle regioni, dei comuni e dei comprensori i quali vi provvedono direttamente oppure a mezzo di concessione amministrativa intrasferibile disciplinata da convenzioni, agli IACP, a cooperative a proprietà indivisa, a cooperative, a privati, i sensi dell'articolo successivo e senza privilegi per i proprietari di suoli.

ART. 3.

(*Finalità e contenuti della concessione convenzionata*).

Le concessioni amministrative inerenti alla edificazione saranno disciplinate dalle regioni in ordine alla finalità sociale della edificazione e dell'uso dell'edificato mediante apposite convenzioni le quali dovranno prevedere casi di annullamento, revoca, decadenza comminando specifiche sanzioni per ogni ipotesi di inadempienza. I contenuti della convenzione, di cui la delega alle regioni, da espletarsi entro

e non oltre tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono i seguenti:

a) conformità agli strumenti urbanistici per cui la edificabilità può essere concessa solo in conformità agli strumenti urbanistici esecutivi approvati; la conformità riguarda sia le prescrizioni tecniche che quelle di uso sociale;

b) divieto di frazionamento dei suoli per cui i suoli sono irrevocabilmente vincolati all'edificato e non possono essere frazionati sotto pena di decadenza della concessione;

c) divieto di circolazione per cui la concessione è intrasferibile pena la decadenza;

d) termini di durata dell'edificazione e conformità tecnica per cui l'edificazione deve essere ultimata in conformità alla concessione entro tre anni dalla data del rilascio della concessione stessa; la conformità a tutte le norme è attestata dal certificato di fine dei lavori conforme alla concessione e dal certificato di abitabilità e dovrà essere rilasciata esclusivamente dall'autorità comunale;

e) circolabilità degli immobili in concessione per cui gli immobili in concessione a privati possono essere ceduti, nei limiti previsti dalla legge, solo subentrando a tutti gli effetti ed in tutte le condizioni della concessione originaria; i beni in concessione ad enti possono essere esclusivamente dati in locazione;

f) conformità a criteri di accesso per cui sono istituite graduatorie comunali per gli alloggi destinati alla locazione o all'acquisto; controllo da parte dell'ente locale con inserimento di un delegato nei consigli di amministrazione dell'ente, della cooperativa o della società concessionaria;

g) conformità a criteri di determinazione dell'equa vendita per cui il prezzo di cessione degli immobili è determinato in base al valore espropriativo fondato sul valore agricolo dell'area e sul valore dell'edificato così come risulta dall'applicazione della legge 27 luglio 1978, n. 392, detta dell'equo canone.

ART. 4.

(*Casi di rifiuto, revoca, decadenza, riscatto, controlli*).

La concessione ad edificare può essere negata dall'ente per le sopravvenienze di pubblico interesse che vanno espressamente motivate e denunciate contemporaneamente all'autorità competente alla tutela dei relativi interessi, la quale, entro sei mesi dalla denuncia, deve emettere parere vincolante circa la conferma o meno del principio. La concessione in uso decadrà per il venire meno dei requisiti subiettivi del concessionario, per inadempienza agli obblighi, e potrà essere revocata e riscattata per sopravvenienze.

ART. 5.

(*Esproprio generalizzato delle aree inserite nei piani poliennali di attuazione*).

Le aree che risultano inserite nei piani poliennali di attuazione di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, devono essere espropriate da parte dell'ente locale. L'esproprio avviene secondo i tempi di attuazione del piano poliennale. L'esproprio concerne anche le aree già edificate su cui si attua il piano di recupero.

ART. 6.

(*Assegnazione delle aree espropriate*).

L'assegnazione delle aree espropriate sulla base dell'articolo 5 della presente legge può avvenire solo in diritto di superficie; è esclusa la cessione in proprietà. Le aree destinate all'edilizia economica e popolare devono essere un minimo del 40 per cento ed un massimo del 70 per cento e vanno assegnate in concessione in base ai criteri previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167. Le aree destinate all'edilizia privata vengono assegnate in concessione secondo i criteri previsti dagli articoli 1, 2 e 3 della presente legge.

ART. 7.

(*Indennità d'esproprio*).

Per le aree espropriate è dovuta una indennità riferita al valore agricolo così come indicato dall'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Sono aboliti i coefficienti moltiplicativi di tale valore previsti dallo stesso articolo della legge succitata nonché dalle leggi 27 giugno 1974, n. 247, e 28 gennaio 1977, n. 10. Il Ministro dei lavori pubblici definisce annualmente su indicazione del Comitato per la edilizia residenziale, le tabelle di valore agricolo su cui calcolare il prezzo d'esproprio.

ART. 8.

(*Valore generale del regime concessorio*).

Il regime concessorio di cui alla presente legge ha valore generale e si applica al costruendo e al costruito. Tutti gli immobili privati edificati prima della data di promulgazione della presente legge si intendono realizzati in regime concessorio con concessione a favore del proprietario attuale.

ART. 9.

(*Prezzi di esproprio del già edificato*).

Il valore dell'indennità di espropriazione del già edificato è dato dal valore agricolo dell'area e dal valore del fabbricato previsto dalla convenzione.

ART. 10.

(*Valore dell'edificato ed equa vendita*).

L'equa vendita prevista dall'articolo 2 della presente legge è determinata in misura pari al valore locativo determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392. Questo valore, indicato come equa vendita è il valore massimo degli immobili.

Ogni patto d'acquisto che preveda cifre superiori all'equa vendita è considerato nullo e i contraenti sono puniti con una ammenda da 10 a 50 milioni.

ART. 11.

(*Regime transitorio*).

Il regime di equa vendita si applica da subito agli immobili che non risultano essere mai stati trasferiti in proprietà. Per gli immobili che sono già stati trasferiti in proprietà una volta, in via transitoria, l'equa vendita è determinata dal prezzo accertato per l'ultimo trasferimento; il regime transitorio rimarrà in vigore fino a quando il valore locativo non risulterà superiore a quello del prezzo accertato per l'ultimo trasferimento.

ART. 12.

(*Pubblicità dei trasferimenti di proprietà e diritto di prelazione dell'ente locale*).

È fatto obbligo di notifica al comune di tutti i trasferimenti di proprietà per atto tra vivi di beni immobili. Il comune ha un diritto di prelazione generalizzato rispetto agli alloggi che vengono posti in vendita; tale diritto va esercitato entro e non oltre un mese dalla notifica.

ART. 13.

(*Divieto di frazionamento delle aree*).

Le aree del territorio nazionale possono essere divise, frazionate, lottizzate esclusivamente previo provvedimento concessorio comunale il quale dovrà accertare il rispetto delle minime dimensioni previste in sede di norme tecniche degli strumenti urbanistici approvati ed, in assenza, delle norme regionali per le situazioni nelle more della formazione degli strumenti stessi. Le aree oggetto di concessione ad edificare sono indivisibili, pena la decadenza della concessione a tutti

gli effetti di legge, fino a variante approvata dal piano regolatore generale che ne modifichi i regimi. Le aree assoggettate da strumenti urbanistici adottati ai regimi previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, e 22 ottobre 1971, n. 865, articoli 9, 26, 27 e 35 non sono frazionabili prima della avvenuta espropriazione. Ogni atto compiuto in violazione della presente norma è nullo. Gli oneri per il ripristino della situazione *quo ante*, i danni agli acquirenti, oltre alle relative sanzioni, sono a carico del proprietario il quale sarà perseguibile a tutti gli effetti di legge.

ART. 14.

(*Abusivismo*).

La licenza di abitabilità è subordinata al certificato comunale di fine lavori in conformità alla concessione edilizia. È fatto divieto sia di stipulare, sia di ratificare atti, sia di compravendita sia di locazione di immobili, in assenza di regolare licenza d'abitabilità dell'autorità competente.

ART. 15.

(*Regolamentazione delle sanatorie*).

Le regioni sono tenute entro e non oltre 90 giorni dalla entrata in vigore della presente legge a varare una apposita legge regionale di regolamentazione delle sanatorie di situazioni abusive. Rimangono comunque valide le norme previste dall'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La sanatoria può applicarsi solo a casi di edificazione abusiva sorta ad opera di soggetti in evidenti condizioni di necessità e con un reddito non superiore a quello previsto per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.