

N. 833-548-685-A/R-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(Relatore: **BONETTI MATTINZOLI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI

(**NICOLAZZI**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO

(**GORIA**)

COL MINISTRO DEL BILANCIO

E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(**LONGO**)

COL MINISTRO DELL'INTERNO

(**SCALFARO**)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(**MARTINAZZOLI**)

COL MINISTRO

DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

(**ALTISSIMO**)

E COL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI
(GULLOTTI)

Presentato il 12 novembre 1983

Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-
edilizia, sanzioni amministrative, recupero e sanatoria
delle opere abusive

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

d'iniziativa del deputato NICOTRA

Presentata il 28 settembre 1983

Disciplina e recupero delle opere abusive realizzate

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAZZAGLIA, TASSI, GUARRA, BOETTI VILLANIS AUDIFREDI

Presentata il 20 ottobre 1983

Norme per la sanatoria dell'abusivismo nella piccola edilizia
abitativa

Presentata alla Presidenza il 14 febbraio 1984

ONOREVOLI COLLEGHI! — Fermare l'abusivismo edilizio, riportare nella legalità e risanare urbanisticamente gli insediamenti abusivi originati dalla necessità di una casa e dalla mancanza di una seria politica di intervento pubblico, colpire l'abusivismo speculativo che ha degradato il territorio e l'ambiente. Questi avrebbero dovuto essere gli obiettivi principali di un intervento legislativo di « sanatoria » dell'abusivismo nel nostro Paese.

Ma il Governo, accecato dal miraggio di una possibile e rilevante entrata di mezzi finanziari derivanti da una eventuale « sanatoria onerosa », ha totalmente dimenticato le ragioni vere dell'abusivismo e la urgente necessità di porvi rimedio ed ha finalizzato il proprio intervento legislativo (prima con un decreto-legge, poi, dopo la sua bocciatura per la mancanza dei requisiti di necessità e urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, con un disegno di legge) unicamente a tale logica di prelievo « fiscale ».

Ne è derivata una distorsione grave e complessiva degli stessi strumenti operativi e giuridici del disegno di legge.

Invece di predisporre una legge nazionale di principi e articolare poi la normativa di dettaglio sulla base di apposite leggi regionali per tenere conto delle grandi diversità del fenomeno dell'abusivismo nelle varie zone del Paese, si è voluto prevedere un meccanismo totalmente accentrato di sanatoria con il duplice ed evidente scopo di accelerare al massimo i tempi di riscossione degli oneri previsti a carico degli abusivi e di impedire che tali oneri (in tutto o in parte rilevante) finissero nelle casse degli enti locali anziché dell'erario, e senza tener conto del fatto che due regioni — Sicilia e Lazio — già dispongono di proprie leggi. È questa una seconda grave distor-

sione politica. Infatti i quartieri abusivi sorti nelle periferie delle medie e grandi città, soprattutto nel centro-sud e nelle isole, sono luoghi nei quali il degrado urbanistico e la carenza di servizi collettivi raggiungono livelli spesso insopportabili e nei quali, quindi, massima è l'esigenza di un intervento risanatore e riordinatore del comune e massima, dunque, è l'esigenza di mezzi finanziari adeguati.

Il disegno di legge prevede, a questo proposito, che solo il 10 per cento delle entrate della « oblazione » sia destinato ai comuni: una somma forse neppure sufficiente a coprire i maggiori oneri derivanti al comune dalle procedure amministrative per la sanatoria che il disegno di legge stesso pone, peraltro, a totale carico degli enti locali.

Si viola così anche il principio costituzionale che impone allo Stato il divieto di trasferire oneri a carico degli enti locali senza provvedere contestualmente alla loro copertura e si pongono inoltre le premesse di un conflitto sociale tra abusivi — nei quali il pagamento della « oblazione » creerà la legittima aspettativa di interventi di urbanizzazione — ed enti locali i quali non saranno materialmente in grado di fronteggiare tale domanda.

Un'altra distorsione decisiva è presente nel disegno di legge: per accelerare i tempi di riscossione degli oneri della « sanatoria » si prevede un meccanismo fondato unicamente sulla « autodenuncia » da parte degli abusivi.

Ciò ha comportato due conseguenze gravissime ed inaccettabili: da un lato si è violata la competenza del Capo dello Stato in materia di amnistia e indulto (articolo 79 della Costituzione) prevedendo l'estinzione dei reati mediante una forma del tutto anomala e non costituzionale di « oblazione »; dall'altro per incoraggiare

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

i cittadini all'autodenuncia si è previsto che il reato si estingua in ogni caso, che l'abuso sia sanabile o che non lo sia, mediante il solo pagamento della « oblazione ».

Insomma, il solo fatto di autodenunciare un reato commesso estingue il reato stesso (oltre a tutti i reati contravvenzionali connessi).

Si tratta di una procedura aberrante sotto ogni profilo. Ma si tratta anche di una illusione del Governo destinata al fallimento.

Basterà infatti il solo dubbio sulla costituzionalità della « oblazione » per scovare gli abusivi dalla autodenuncia. Si autodenunceranno coloro che sono già denunciati o che sono già sottoposti ad un procedimento penale.

L'effetto di tali norme, comunque, sarebbe quello di una sanatoria generalizzata se si pensa che non solo si prevede l'estinzione dei reati anche nel caso di non sanabilità urbanistica ma si prevede anche una sanatoria derivante da silenzio-assenso delle amministrazioni comunali.

È questo un vero e proprio incitamento alla corruzione, e non solo all'inerzia. Infatti, di fronte ad evidenti casi di non sanabilità delle opere abusive sarà assai semplice mascherare la propria volontà dietro vere, o presunte, difficoltà e ritardi burocratici.

Altro aspetto di grave insufficienza del disegno di legge è quello relativo alla distinzione tra abusivismo « di necessità » e « di speculazione ».

Tale distinzione nasce dal fatto che il fenomeno dell'abusivismo è caratterizzato da una grandissima varietà di caratteri edilizi ed urbanistici e da diverse motivazioni sociali.

Spostare una parete interna ad un alloggio, realizzarvi servizi igienici mancanti, costruire o acquistare un alloggio abusivo, costruire su un'area destinata a servizi, realizzare seconde case su aree protette delle coste o dei luoghi turistici, non sono fatti assimilabili l'uno all'altro. Così come il realizzare la propria prima casa in modo abusivo non può essere equipa-

rato alla costruzione di interi quartieri o lottizzazioni abusive.

In realtà gran parte dell'abusivismo « di necessità » deriva proprio dalla mancanza di una politica fondiaria ed edilizia all'altezza dei problemi, cui si aggiunge la complessità spesso assurda di molte procedure urbanistiche ed edilizie.

Il disegno di legge « risolve » il problema con uno « sconto » del 30 per cento a coloro che hanno redditi molto bassi.

Si tratta, anche in questo caso, di una logica sbagliata: non di « sconti » si deve parlare ma di una casistica articolata che tenga conto, in modo intrecciato, del reddito familiare, delle caratteristiche del danno urbanistico della opera abusiva, della disponibilità dei cittadini a trovare un rapporto « di convenzione » con il comune.

E infine occorre dire che un provvedimento di sanatoria dell'abusivismo si legittima solo in quanto vengano posti in essere con rapidità e decisione veri strumenti di prevenzione e lotta all'abusivismo futuro.

Sotto questo profilo il disegno di legge, pur contenendo alcune norme positive e rafforzative della legge n. 10 del 1977 è ancora troppo timido negli aspetti repressivi e sanzionatori (ad esempio nessuna sanzione efficace è prevista per bloccare sul nascere le lottizzazioni fondiarie abusive) ed è totalmente carente per quanto riguarda gli aspetti preventivi.

Ad esempio il disegno di legge non contiene una previsione normativa — che pure era stata proposta in Commissione — per consentire ai comuni di dotarsi di demani di aree da destinare alle iniziative edilizie di cooperative, imprese, singoli cittadini superando talune rigidità delle norme attualmente in vigore, senza parlare poi del fatto che, dopo la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, i comuni sono allo stato dei fatti sprovvisti di ogni strumento per l'esproprio di immobili.

Voltare pagina significa dunque risolvere contestualmente due problemi: determinare strumenti e comportamenti in grado di bloccare l'abusivismo e procede-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

re alla legalizzazione del passato in modo selettivo ed equo.

Non si tratta, in ogni caso, di una operazione semplice. Ma per raggiungere tali obiettivi occorre anzitutto partire dal punto di vista che definisce l'abusivismo come un grande problema sociale, urbanistico, politico e che si ponga il problema di utilizzare i mezzi finanziari derivanti dalla sanatoria per eliminare o ridurre il degrado e l'emarginazione sociale di vaste aree periferiche delle città italiane.

Per questo occorre però non solo modificare profondamente molte norme del disegno di legge, come suggerito dagli oltre 100 emendamenti presentati in Commissione Lavori pubblici dal gruppo comunista ma modificare alla radice la natura « fiscale » del provvedimento che è stata, tra l'altro, la causa principale delle difficoltà incontrate dal disegno di legge nel suo *iter* parlamentare.

Per quanto riguarda gli emendamenti da noi presentati in Commissione, e che ripresenteremo in Aula, essi possono essere considerati, nel loro insieme, un vero e proprio testo alternativo a quello del disegno di legge governativo.

Per chiarezza di esposizione suddivideremo gli emendamenti in funzione della suddivisione del testo del disegno di legge in capitoli.

I capitoli I e II riguardano essenzialmente gli strumenti per la prevenzione e repressione dell'abusivismo futuro. A questo proposito gli emendamenti più rilevanti sono:

a) pieno riconoscimento dei poteri regionali in materia urbanistica e di governo del territorio, come previsto dalla Costituzione e da successive leggi di decentramento (come ad esempio il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977);

b) il concreto potere dei comuni di impedire quei frazionamenti fondiari e lottizzazioni abusive che hanno finora rappresentato l'atto iniziale di ogni opera abusiva;

c) sanzione a carico dei pubblici ufficiali i quali si prestino a rogare atti illegittimi di frazionamento fondiario;

d) maggiori automatismi nel meccanismo dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di tutte le opere abusive, per garantire celerità ed efficacia all'intervento del sindaco e per stroncare sul nascere l'intervento abusivo arrecando un forte danno economico ai responsabili dell'abuso;

e) la costituzione di un fondo - alimentato anche con i proventi derivanti dalla sanatoria - per la realizzazione di ampi demani di aree pubbliche destinati alla realizzazione di iniziative edilizie anche di singoli cittadini ed anche di auto-costruttori, come del resto già avviene in altri paesi europei.

Il capitolo III riguarda il recupero urbanistico dei quartieri abusivi e alcuni snellimenti procedurali.

Gli emendamenti al riguardo tendono a subordinare la sanabilità delle opere abusive alla definizione, peraltro rapida, di piani di recupero e di risanamento. Piani che richiederanno in ogni caso, dopo la loro definizione, un rigoroso programma poliennale di attuazione. Il finanziamento dei piani dovrà essere garantito con mezzi straordinari dello Stato e con i proventi della sanatoria.

Per quanto attiene alle procedure si propone di riprendere il testo 3135/A approvato dalla Commissione IX, Lavori pubblici, in sede referente nel corso della ottava legislatura.

Il capitolo IV del disegno di legge è quello definito del « condono », e che - di fatto - ricalca il testo dell'originario decreto-legge battuto in Parlamento. Gli emendamenti da noi presentati tendono a riscrivere completamente tale capitolo, eliminandone le gravi distorsioni già menzionate all'inizio di questa relazione. Si tratta, in sostanza, di introdurre un articolo di legge-delega al Presidente della Repubblica per l'emanazione della amnistia (come previsto dall'articolo 79 della Costituzione); di prevedere tale amnistia

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

con caratteri selettivi (i più gravi reati non devono essere in alcun caso amnistiati).

Inoltre un emendamento definisce la casistica nella quale suddividere l'abusivismo di necessità e di speculazione, alzando fortemente gli oneri per quest'ultimo e attenuando quelli relativi all'abusivismo di necessità.

Si prevedono, in particolare, quattro casi:

a) cittadini che hanno i requisiti per ottenere l'accesso all'edilizia sovvenzionata dallo Stato;

b) cittadini che hanno i requisiti per ottenere un mutuo agevolato dallo Stato;

c) cittadini che hanno realizzato la prima casa e che vi risiedano;

d) cittadini che hanno realizzato uno o più alloggi per esigenze legate alla struttura della famiglia, e che vi risiedano.

Le agevolazioni previste, in termini di quantità degli oneri e di rateizzazione degli stessi, sono massime per il caso a) e decrescono progressivamente per gli altri tre casi, fino ad azzerarsi per coloro che non rientrano nei quattro casi precedenti.

Nell'ipotesi — augurabile e necessaria — che venga accolto il principio della legge-quadro nazionale, le previsioni riguardanti gli oneri di sanatoria dovranno evidentemente essere formulati in termini di minimo e di massimo per le successive leggi.

Altro emendamento di grande rilevanza è quello relativo all'utilizzo dei mezzi finanziari derivanti dalla sanatoria.

Proprio per gli elevati costi del recupero dei quartieri abusivi, che saranno posti a carico dei comuni, è necessario che i proventi della sanatoria siano a tale scopo sostanzialmente destinati.

Abbiamo proposto, in particolare, che il 50 per cento dei fondi disponibili sia direttamente assegnato ai comuni nei quali gli abusi sono avvenuti e il rimanente 50 per cento sia destinato alla costituzione di un fondo nazionale presso la Cassa depositi e prestiti finalizzato al finanziamento della realizzazione di demani di aree edificabili e per servizi da parte dei comuni e finalizzato inoltre ad un programma straordinario di aggiornamento e revisione del catasto.

Il fondo nazionale dovrebbe poi essere alimentato da una quota dei contributi ex-Gescal e da tutti i finanziamenti disponibili per l'acquisizione e urbanizzazione di aree.

Questa sommaria esposizione degli emendamenti da noi presentati (a cui vanno aggiunti i molti soppressivi di articoli o commi inaccettabili) conferma — io credo — la possibilità di predisporre un provvedimento di sanatoria dell'abusivismo che abbia i caratteri di un intervento urbanistico, di risanamento sociale, di lotta efficace ad ogni abusivismo futuro non solo con norme repressive, ma con atti concreti e positivi che sappiano rispondere alla domanda di alloggi economici e di un più ordinato e civile assetto delle città e dell'intero territorio nazionale.

BONETTI MATTINZOLI, *Relatore*