

(N. 1343)

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LIBERTINI, VISCONTI, LOTTI, GIUSTINELLI,  
BISSO, ANGELIN, GRECO, RASIMELLI e PINGITORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 1985 \*

Modifiche ed integrazioni alla legge 28 febbraio 1985, n. 47,  
in materia di sanatoria delle opere abusive

ONOREVOLI SENATORI. — La prima applicazione della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 ha evidenziato con chiarezza le distorsioni e i limiti del provvedimento che con rigorosa precisione i parlamentari comunisti avevano individuato.

In punto di costituzionalità spetterà ormai alla Corte pronunciarsi sulle violazioni denunciate degli articoli 79, 81 e 117 della Costituzione.

L'incertezza del diritto crea non pochi problemi al cittadino che autonomamente dovrà denunciarsi; grande confusione ed affanno hanno già determinato norme contraddittorie e prescrizioni di adempimenti con scadenze temporali improponibili.

Va apprezzata di contro la tempestività con la quale quasi tutte le Regioni sono riuscite a rispettare i tempi strettissimi a disposizione per emanare i provvedimenti previsti dagli articoli 29 (recupero urbanistico) e 37 (contributo di concessione).

Da ogni parte tuttavia operatori, enti pubblici, cittadini già richiedono circolari interpretative, proroghe di termini, modifiche sostanziali urgenti. Il Ministro dei lavori pubblici ha già dovuto emanare un primo decreto per riparare le prime vistose falle. Molte altre crepe stanno per aprirsi nel provvedimento e pertanto, se non si vuole definitivamente eliminarlo, c'è bisogno di urgenti interventi per introdurre le necessarie ed indispensabili correzioni.

I piani dell'intervento devono considerarsi: uno a livello della modificazione di molte norme della legge; l'altro, a livello di integrazione con nuove norme delle disposizioni ormai vigenti. Un obiettivo fondamentale resta l'esplicitazione chiara della volontà politica di operare per la prevenzione e per la repressione dell'abusivismo futuro. Tale obiettivo non si persegue depotenziando le norme del capo I e depenalizzando una ampia fascia di illeciti edilizi. Da qui l'esigenza

di ripristinare innanzitutto la unitarietà concettuale di « difformità totale » e « variazioni essenziali » riaffermando, in concreto, che si ha « difformità totale » in presenza di « variazioni essenziali » (articolo 1).

Le Regioni dovranno stabilire quali saranno le variazioni essenziali riferendosi a condizioni più specifiche e più restrittive, tali da consentire che nella precisazione del precetto vi siano pochissimi rischi di violazione del principio di stretta legalità previsto dall'articolo 25 della Costituzione (articolo 2).

L'articolo 18 della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 lascia aperte tutte le questioni relative alla definizione di lottizzazione abusiva di terreni. Il ricorso alla ipotesi di esecuzione di opere e infrastrutture necessarie alla trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni rinvia ad un criterio di identificazione adottato per lo più dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha dato poco rilievo alla fase preliminare del frazionamento dei terreni o anche alla esecuzione di uno o più immobili.

D'altra parte, il riferimento alla trasformazione attivata da frazionamenti e vendita di lotti, anche in assenza di esecuzioni di opere, rinvia alla giurisprudenza penale.

L'insieme di questi due criteri non è valso a dare una definizione precisa di lottizzazione. Resta incerta e molto problematica l'individuazione del momento iniziale della « trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni ». Può essere comunque un efficace deterrente disporre il sequestro dei terreni abusivamente lottizzati già nel corso di un procedimento penale (articolo 3).

Le disposizioni introdotte dalla legge per regolamentare la questione del mutamento della destinazione d'uso non sono soddisfacenti.

Le norme a regime di cui agli articoli 7 e 8 nella definizione di « totale difformità » e di « variazioni essenziali » disciplinano i mutamenti di destinazione d'uso connessi a variazioni anche strutturali effettuate nel corso di costruzione dell'opera abusiva.

Resta carente la normativa relativa al mutamento di destinazione d'uso senza opere e successivo alla costruzione dell'edificio.

L'articolo 25 dispone che le leggi regionali stabiliscono i criteri e le modalità cui dovranno attenersi i comuni nel predisporre gli strumenti urbanistici per la regolamentazione, in ambiti specifici del territorio, della destinazione d'uso degli immobili e i casi in cui sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco.

È opportuno disporre la regolamentazione su tutto il territorio e individuare i casi in cui la variazione ha bisogno di concessione (articolo 4).

L'acquisizione alla cultura urbanistica di « centro storico » come organismo unitario che non tollera la discriminazione degli edifici « monumentali » e che richiede la più diffusa tutela del tessuto connettivo edilizio, motiva la proposta di esclusione, per le zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, delle disposizioni previste dall'articolo 26 (opere interne) della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 (articolo 5).

Il bisogno di separare nettamente l'abusivismo di necessità dall'abusivismo di speculazione determina l'esigenza di una più netta diversificazione tra le somme dovute a titolo di oblazione dai singoli cittadini e quelle dovute dalle società, dalle imprese o da altri enti proprietari di immobili abusivi (articolo 6).

Opportuna appare la riduzione a dieci anni della durata della convenzione tra comune e soggetti abusivi (articolo 7).

Quasi dovuta l'ulteriore agevolazione per quegli emigrati che hanno investito le proprie rimesse nella costruzione di un alloggio per la propria famiglia (articolo 8).

La sanatoria dell'abusivismo del 4° periodo — 1° ottobre 1983-17 marzo 1985 — pone inquietanti problemi di credibilità.

Bloccare l'abusivismo futuro attraverso l'eliminazione delle sue cause strutturali, attraverso una seria opera di prevenzione ed una rigorosa opera di repressione sono stati e restano gli obiettivi fondamentali dell'operazione di sanatoria.

C'è il rischio tuttavia di mantenere aperta la porta per una sanatoria permanente

che non si riesca a chiudere definitivamente la questione.

L'abusivismo non si è frenato con l'entrata in vigore della legge di sanatoria e già nuovissimi casi di abuso si aggiungono a quelli che hanno prodotto circa 780.000 vani abusivi nel periodo 1° ottobre-17 marzo 1985.

Proporre l'estensione della data può apparire già il segno di un cedimento, ma l'operazione va tentata per non avere sin d'ora un problema pregresso e consolidato. Può accadere e forse sta accadendo quello che accadde con l'entrata in vigore della legge Bucalossi e cioè che ci ritroveremo a parlare di un nuovo abusivismo consolidatosi su un zoccolo preesistente non scardinato. La proposta di estensione della data deve tuttavia apparire ed essere l'ultima ed estrema possibilità.

Appare giusto delegare alle Regioni il compito, con le limitazioni ulteriori previste, di disciplinare la sanatoria dell'ultimo abusivismo, scatenato dall'effetto dell'annuncio del primo decreto Nicolazzi e sviluppatosi per la responsabilità del Governo, sordo alla pur tempestiva richiesta dei comunisti di uno stralcio delle norme di prevenzione in attesa del provvedimento definitivo di sanatoria (articolo 9).

La necessità di superare il carattere fiscale del provvedimento impone la prescri-

zione di un ritorno ai comuni delle somme introitate dall'erario a titolo di oblazioni.

Si propone che il 50 per cento dell'oblazione sia destinato ai bilanci dei comuni nei quali gli abusi sono stati commessi e destinato ad acquisizione di immobili e ad urbanizzazioni di aree. Il restante 50 per cento, destinato al bilancio dello Stato in termini di competenza, è usato per finanziare piani di recupero degli insediamenti abusivi, per l'acquisizione di aree di particolare pregio ambientale, per urbanizzare i comuni colpiti da calamità naturali e per la costituzione di un fondo nazionale per l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree edificabili (articolo 10). I comuni con i fondi erogati potranno costituire un demanio di aree (articolo 11).

Particolarmente urgente il finanziamento di un programma straordinario per l'aggiornamento del catasto edilizio urbano e del catasto dei terreni (articolo 12).

Si propone infine una delega al Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 79 della Costituzione per l'emanazione di un decreto di amnistia per il reato di omissione di atti di ufficio, di cui all'articolo 328 del codice penale, a favore degli amministratori, ed in quanto il reato stesso risulti connesso con le contravvenzioni per le quali sia stata attivata la procedura di condono (articolo 13).

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Il primo comma dell'articolo 7 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Sono opere eseguite in totale difformità dalla concessione quelle che comportano variazioni essenziali al progetto approvato ».

**Art. 2.**

L'articolo 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Le Regioni stabiliscono, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, quali siano le variazioni essenziali ai fini della presente legge, tenuto conto che l'essenzialità ricorre quando si verifica anche una sola delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso che riguardi più del 20 per cento della superficie di pavimento di edifici, ovvero sia in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici;

b) un aumento superiore al 5 per cento della cubatura o della superficie di pavimento;

c) un aumento superiore al 5 per cento dei parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato;

d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito in relazione alla classificazione di cui all'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, relativamente agli edifici di cui alle leggi 1° luglio 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, nonché a quelli compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968;

e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica;

f) interventi non assentiti e diversi da quelli di cui al successivo articolo 26 su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale o ricadenti in parchi o aree protette, nazionali e regionali, o compresi nelle zone indicate nella lettera A del decreto ministeriale 2 aprile 1968 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968 ».

#### Art. 3.

L'articolo 19 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Allorquando, nel corso di un procedimento penale, il giudice accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, ordina il sequestro dei terreni abusivamente lottizzati.

La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva dispone la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite ».

#### Art. 4.

L'ultimo comma dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è così sostituito:

« La legge regionale stabilisce, altresì, criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici per la regolamentazione sul proprio territorio delle destinazioni d'uso degli immobili nonchè i casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva concessione ovvero la preventiva autorizzazione del sindaco ».

#### Art. 5.

L'articolo 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Sono considerate a tutti gli effetti opere di manutenzione ordinaria le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti,

non comportino modifiche della sagoma nè aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modificchino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile.

Nei casi di cui al comma precedente, trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di immobili vincolati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni, nonchè di immobili compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968.

Gli spazi di cui all'articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, costituiscono pertinenze delle costruzioni, ai sensi e per gli effetti degli articoli 817, 818 e 819 del codice civile ».

#### Art. 6.

Al terzo comma dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è aggiunto il seguente periodo:

« Qualora il proprietario dell'abitazione abusiva sia una società, una impresa, un ente di qualunque tipo, la somma dovuta a titolo di oblazione è pari al 200 per cento di quella prevista nella tabella allegata alla presente legge ».

#### Art. 7.

Il quarto comma dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Qualora ricorrano le condizioni e non sussistano le esclusioni di cui al comma precedente, i soggetti che concordano con il

comune mediante convenzione o atto unilaterale d'obbligo il prezzo di vendita e il canone di locazione per una durata di dieci anni, sono tenuti alla corresponsione dell'oblazione nella misura del 50 per cento di quella determinata ai sensi del terzo comma del presente articolo ».

#### Art. 8.

Dopo il quarto comma dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è aggiunto il seguente:

« Per i lavoratori emigrati all'estero per almeno due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le agevolazioni di cui al terzo e quarto comma del presente articolo, la somma dovuta a titolo di oblazione è ridotta del 20 per cento ».

#### Art. 9.

Nei casi e con le ulteriori limitazioni eventualmente previste dalle leggi regionali, potranno essere rilasciate concessioni o autorizzazioni in sanatoria anche per le opere non ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 e comunque ultimate entro la data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

L'importo dell'oblazione, per le opere di cui al comma precedente, è maggiorato nella misura minima del 50 per cento quando ricorrono le condizioni di cui al numero 1 della tabella allegata alla legge 28 febbraio 1985, n. 47. Negli altri casi tale maggiorazione è determinata nella misura minima del 20 per cento.

Si applicano in ogni caso le modalità, le procedure, le limitazioni e le norme di salvaguardia di cui al capo IV della suddetta legge.

Il rilascio delle concessioni o autorizzazioni in sanatoria di cui al primo comma produce gli effetti previsti dall'articolo 38 della medesima legge.

## Art. 10.

Il ricavato delle somme riscosse a titolo d'oblazione è destinato per il 50 per cento al bilancio del comune nel quale l'abuso è stato commesso, e obbligatoriamente destinato ad acquisizione di immobili e ad urbanizzazione di aree, e per il 50 per cento al bilancio dello Stato e destinato, in termini di competenza, alla formazione di un fondo nazionale per l'acquisizione e urbanizzazione di aree edificabili, il finanziamento dei piani di recupero degli insediamenti abusivi, l'acquisizione di aree da destinare a parco nazionale o regionale, l'acquisizione di aree costiere marine, lacustri e fluviali, la costruzione di opere di urbanizzazione primaria nei comuni colpiti da calamità naturali.

Il fondo nazionale di cui al presente articolo è istituito presso la Cassa depositi e prestiti con le modalità stabilite dal Ministero del tesoro con proprio decreto, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

La dotazione del fondo è definita, ogni anno, in sede di approvazione della legge finanziaria.

Al fondo affluiscono tutti i finanziamenti comunque finalizzati alla acquisizione di aree e alla loro urbanizzazione.

La Cassa depositi e prestiti eroga i fondi ai comuni sotto forma di mutuo ventennale a tasso zero.

I rientri annuali dei mutui affluiscono al medesimo fondo.

Il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) ripartisce i finanziamenti disponibili tra le Regioni, sulla base delle proposte dalle stesse formulate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria.

Le Regioni, entro i successivi trenta giorni, inviano alla Cassa depositi e prestiti l'elenco dei comuni beneficiari del fondo e gli importi previsti per ciascun comune.

In caso di inadempienza il CER, entro i successivi quindici giorni, ripartisce i fondi resisi disponibili tra le altre Regioni in misura proporzionale a quanto loro già precedentemente assegnato.



## Art. 11.

I comuni sono autorizzati ad acquisire al proprio patrimonio terreni siti nel loro territorio, qualunque sia la destinazione urbanistica degli stessi, al fine di realizzare un demanio comunale di aree.

L'acquisizione dei terreni avviene mediante esproprio nei casi previsti dalle leggi vigenti.

Qualora la destinazione delle aree del demanio comunale preveda l'edificazione, il comune definisce le condizioni per la concessione in diritto di superficie o per la vendita delle aree disponibili sulla base di quanto eventualmente disposto dalla Regione con propria legge.

Le aree poste in vendita non possono superare la quota del 50 per cento del totale delle aree disponibili in ogni anno.

Le norme di cui al presente articolo si applicano anche per l'acquisizione di fabbricati purchè gli stessi ricadano in zone per le quali è stata deliberata dal comune l'adozione di un piano di recupero ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457.

In sede di prima applicazione delle norme di cui al presente articolo, sono destinati al fondo per la realizzazione dei demani comunali il 30 per cento dei proventi derivanti dalla presente legge e il 20 per cento delle entrate derivanti dai contributi ex GESCAL per il 1984.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad assumere, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i provvedimenti di sua competenza per l'attuazione delle norme di cui al presente articolo.

## Art. 12.

Il 10 per cento delle somme introitate dall'erario a titolo di oblazione è destinato al finanziamento di un programma straordinario per l'aggiornamento del catasto edilizio urbano e del catasto terreni, secondo le seguenti direttive:

a) istituzione di un organico sistema informativo territoriale, meccanizzato;

b) definizione della partecipazione operativa e della responsabilità organizzativa degli enti locali alla predisposizione e gestione di tale sistema;

c) potenziamento degli organici degli uffici tecnici erariali;

d) coordinamento con il sistema dell'anagrafe tributaria e con un sistema meccanizzato delle Conservatorie dei registri immobiliari;

e) garanzia della efficacia probatoria e del carattere polivalente del catasto;

f) rivalutazione del bene immobile sulla base:

1) quanto ai terreni, dei criteri:

a) della localizzazione;

b) della destinazione d'uso;

c) della dotazione d'impianti;

2) quanto agli immobili urbani, dei criteri di cui al punto 1 ed inoltre:

a) della vetustà;

b) della tipologia;

c) della qualità edilizia.

### Art. 13.

Il Presidente della Repubblica è delegato ad emanare, a norma dell'articolo 79 della Costituzione, un decreto di amnistia per il reato di cui all'articolo 328 del codice penale in quanto il reato stesso risulti connesso con le contravvenzioni previste dagli articoli 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche, e dall'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, per le quali sia stata attivata la procedura di condono.