SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 765)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DAMAGIO, DEL PONTE, D'AMELIO e SAPORITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 FEBBRAIO 1980

Norme per il recupero e il riordino urbanistico edilizio

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge contiene le norme finalizzate al recupero e al riordino urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi sia aggregati che singoli.

Il problema della disciplina definitiva dell'abusivismo edilizio ha una portata di enorme rilevanza sociale, soprattutto nelle attese della comunità che reclama, ormai da tempo, interventi il più possibile rapidi e risolutori da parte del legislatore.

In particolare, gli amministratori degli enti locali hanno dovuto affontare una realtà che ha assunto aspetti drammatici e che andava risolta sollecitamente con idonee iniziative legislative.

Purtroppo, nel tema della pianificazione territoriale e, quindi, della regolamentazione e disciplina degli interventi sul territorio, il problema dell'abusivismo edilizio è stato considerato un fatto marginale che poteva essere eliminato con qualche disposizione repressiva, che non solo non ha dato i risultati sperati, ma ha visto aumentare notevolmente gli insediamenti spontanei ed indiscriminati che sono tra le cause dello sconvolgimento dell'assetto urbanistico, soprattutto nelle periferie, e del complessivo degrado dell'ambiente nei centri abitati.

Le cause del grave fenomeno vanno ricercate principalmente nella speculazione delle aree, con le indiscriminate lottizzazioni abusive in lotti minimi di vaste proprietà fondiarie, la vendita degli stessi e la costruzione di alloggi senza alcuna infrastruttura primaria e secondaria.

Le cause, però, al di là delle troppo facili definizioni negative, si innestano anche su una realtà di scompenso sociale, dove la situazione di carenza di strumenti urbanistici non ha consentito di offrire, con la necessaria tempestività, aree idonee alla richiesta pressante di case da parte dei cittadini, che aspirano a vivere in abitazioni più adeguate alle radicali trasformazioni sociali dei nostri tempi.

Peraltro, gli interventi di edilizia economica e popolare, di cui alle leggi 18 aprile 1962, n. 167, e 22 ottobre 1971, n. 865, non hanno, in alcune Regioni, soddisfatto la domanda di alloggi per la complicata procedura nella adozione ed approvazione dei piani di zona o, spesso, per la mancanza di finanziamenti dei programmi costruttivi.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

Appare chiaro, quindi, che l'abusivismo edilizio interessa prevalentemente i cittadini con reddito non elevato, che sono stati « costretti » a cedere alla speculazione.

Si potrebbe dire che la vera speculazione si è servita delle leggi stesse, corrispondendo alle esigenze dei cittadini meno abbienti, che alle loro legittime istanze hanno trovato quasi sempre una risposta negativa nelle difficoltà, a volte insormontabili, della legislazione.

Certamente non si vuole premiare chi ha violato le leggi, ma non può neanche farsi a meno di prendere atto della situazione esistente, della realtà qual è.

La normativa del presente disegno di legge non ha come finalità il premio o la sanzione per l'abusivismo, ma si propone un obiettivo diverso, e cioè il recupero e il riordino urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi nei centri abitati.

Recupero e riordino che vogliono definitivamente fermare ulteriori devastazioni che, in definitiva, colpiscono tutta la collettività, che è costretta a sopportare il costo delle violazioni delle leggi, e cioè un aggravio delle condizioni igienico-sanitarie, della viabilità e dei servizi in genere.

Per conseguire, tempestivamente e compiutamente, le finalità che si propone, il disegno di legge assegna ampi poteri ai Comuni, perchè essi debbono essere gli artefici del recupero e del riordino urbanistico ed edilizio, utilizzando la capacità degli enti locali di governarsi.

I Comuni provvederanno alla perimetrazione delle aree interessate da agglomerati di insediamenti abusivi e, in rapporto a tale perimetrazione, apporteranno le varianti allo strumento urbanistico generale per riordinare la edificazione (articoli 4 e 5).

In tali perimetrazioni o, in mancanza, nelle immediate vicinanze, gli enti locali reperiranno le aree per i servizi.

Anche le procedure di regolarizzazione delle costruzioni nei perimetri di riordino urbanistico ed edilizio risultano molto semplificate.

La concessione in sanatoria potrà essere rilasciata in seguito a richiesta del singolo cittadino, corredata da idonea documentazione e previo versamento di somme, a titolo di sanzione pecuniaria, che si limitano al pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, calcolati sulle tabelle parametriche regionali, ma con un abbattimento del 60 per cento per tutti coloro che hanno un reddito non superiore a lire sei milioni, calcolato però con la particolare procedura dell'articolo 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Lo stesso beneficio dell'abbattimento del 60 per cento avranno coloro che hanno costruito alloggi unifamiliari, di tipo economico, popolare e rurale e siano proprietari di una sola abitazione (articoli 2 e 6).

Sono previste particolari disposizioni per quanto riguarda le somme già versate a titolo di sanzione pecuniaria, che vengono computate ai fini del pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per il rilascio della concessione in sanatoria (articolo 6).

Ed inoltre precise disposizioni sono previste per le costruzioni già acquisite al patrimonio comunale in forza dell'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Si procederà alla loro restituzione se non risulteranno in contrasto con gli strumenti urbanistici modificati (articolo 5) e se non saranno state già utilizzate a fini pubblici; in quest'ultimo caso agli ex proprietari sarà versata una somma pari a quella occorrente per l'espropriazione dell'immobile, valutato nelle condizioni in cui si trovava all'atto dell'acquisizione (articolo 7).

Il disegno di legge esclude dalla regolarizzazione urbanistica (articolo 8) le costruzioni realizzate in aree demaniali, compreso il demanio marittimo, quelle ricadenti in aree o edifici con vincoli imposti da strumenti urbanistici per caratteristiche ecologiche, paesaggistiche, archeologiche, storiche, artistiche, o realizzate in contrasto con quanto previsto dalle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, e 1° giugno 1939, n. 1089; ed inoltre le costruzioni realizzate in aree soggette a movimenti franosi o a trasferimento o in contrasto con quanto previsto dalle leggi 5 novembre 1971, n. 1086, e 25 novembre 1962, n. 1684.

Parimenti escluse sono le costruzioni su aree destinate a strade principali. Le costruzioni in contrasto con le norme igienico-sanitarie o realizzate su aree destinate a pubbliche finalità sono escluse se non è possibile il loro recupero ai sensi dell'articolo 5.

Infine sono escluse dalla regolarizzazione le costruzioni che non siano state segnalate al Comune ai sensi dell'articolo 2.

Ai Comuni è data la facoltà di rilasciare nuove concessioni a edificare nelle zone perimetrate, ma soltanto dopo l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico generale ed a condizione che vengano rispettate le previsioni di piano, il regolamento edilizio e d'igiene e la densità fondiaria media della zona. Altra condizione è l'impegno da parte dei Comuni o dei privati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria entro il triennio successivo al rilascio della concessione (articolo 9).

Altra facoltà data ai Comuni è quella che possono deliberare di estendere a tutto il territorio comunale le disposizioni relative al recupero e al riordino urbanistico ed edilizio (articolo 10).

Infine, i Comuni possono apportare modifiche agli organici dei propri uffici tecnici a determinate condizioni e seguendo precise procedure (articolo 11).

Alle Regioni è data facoltà di ridurre gli oneri di urbanizzazione, di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10, in rapporto alla popolazione dei Comuni, del tipo di insediamento, degli interventi realizzati e programmati per opere di urbanizzazione primaria (articolo 12).

È stato anche previsto che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione possono applicare le disposizioni del presente disegno di legge per il recupero ed il riordino dei loro piani regolatori territoriali.

Onorevoli senatori, il presente disegno di legge, che sottoponiamo al vostro esame con preghiera di approvazione, contiene una normativa complessa, ma costituisce il mezzo per determinare un effettivo riequilibrio urbanistico sconfiggendo speculazione e gravi disfunzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Ambito di applicazione della legge*)

Le disposizioni della presente legge sono finalizzate al recupero ed al riordino urbanistico edilizio delle aree interessate da agglomerati di insediamenti residenziali, produttivi o di servizio, realizzati senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi, senza licenza di costruzione o concessione a edificare o in difformità con la stessa, parziale o totale, anche se nei detti agglomerati risultino incluse costruzioni regolarmente autorizzate.

Art. 2.

(*Riordino urbanistico*)

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i proprietari o gli aventi titolo di costruzioni eseguite in contrasto con le leggi vigenti, di cui all'articolo 1, e di lotti di aree acquistati in base a semplici frazionamenti, nonchè tutti coloro che abbiano venduto aree frazionandole, debbono segnalarle al Comune, allegando, firmati da un tecnico abilitato:

a) copia autentica del titolo di proprietà o avente titolo;

b) stralcio della planimetria catastale;

c) rilievo plano-volumetrico delle costruzioni abusive, comprese le pertinenze, corredato da fotografie;

d) calcolo e collaudo statico di verifica delle strutture realizzate, vistati dall'Ufficio del Genio civile secondo le disposizioni di competenza delle vigenti leggi.

Restano sospese tutte le procedure amministrative relative alle costruzioni segnalate al Comune sino alla data di approvazione delle varianti allo strumento urbanistico.

Art. 3.

(*Emanazione di norme regionali*)

Entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni debbono emanare le norme per la individuazione degli insediamenti che saranno oggetto di perimetrazione, per la procedura di approvazione della perimetrazione stessa e delle conseguenti varianti ai piani urbanistici.

Art. 4.

(*Procedure per la perimetrazione*)

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni, sulla base delle segnalazioni fatte dagli interessati, proprietari o aventi titolo, e di propri rilievi e controlli, debbono provvedere con apposita deliberazione consiliare alla perimetrazione delle zone interessate da insediamenti aggregati, residenziali, produttivi o di servizio, che presentino particolare disordine urbanistico ed edilizio, realizzati in tutto o in parte abusivamente, senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi ovvero in base a semplici frazionamenti.

Alla deliberazione del consiglio comunale, relativa alla perimetrazione, pubblicata all'albo comunale per quindici giorni consecutivi ed opportunamente pubblicizzata, i cittadini possono presentare opposizioni ed osservazioni entro il termine perentorio di pubblicazione.

Entro i successivi quindici giorni, che decorrono dal termine di scadenza della pubblicazione, il consiglio comunale decide sulle opposizioni ed osservazioni e contestualmente approva definitivamente la perimetrazione.

La deliberazione di approvazione viene sottoposta all'esame dell'organo di controllo per il solo riscontro di legittimità, che dovrà avvenire entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento degli atti da parte del Comune. Trascorso il termine suddetto senza

che l'organo di controllo abbia adottato alcuna determinazione, la deliberazione si intende esaminata senza riscontro di vizi di legittimità.

Art. 5.

(Obbligo della revisione degli strumenti urbanistici generali)

Entro novanta giorni dalla data di approvazione della deliberazione consiliare di cui all'articolo 4 e relativa alla perimetrazione, i Comuni debbono provvedere, senza chiedere alcuna autorizzazione, alla redazione di varianti allo strumento urbanistico generale che, includendo gli insediamenti perimetrati, prevedano aree necessarie per i servizi nella misura del cinquanta per cento di quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, computate sulla base della densità fondiaria media reale dell'insediamento estesa a tutta la zona perimetrata.

Dette aree saranno reperite all'interno del perimetro, ove possibile, o nelle immediate vicinanze.

Finalità delle varianti agli strumenti urbanistici sono il recupero ed il reinserimento urbanistico delle zone perimetrate.

La spesa per la redazione delle varianti agli strumenti urbanistici è obbligatoria per i Comuni, che possono chiedere contributi alla Regione.

Alla deliberazione del consiglio comunale relativa alle varianti, pubblicata all'albo comunale per quindici giorni consecutivi ed opportunamente pubblicizzata, i cittadini, gli enti, le associazioni e chiunque ne abbia interesse possono presentare osservazioni entro il termine perentorio di pubblicazione.

Entro i successivi quindici giorni, che decorrono dal termine di scadenza della pubblicazione, il consiglio comunale decide sulle osservazioni e contestualmente adotta definitivamente le varianti allo strumento urbanistico generale.

La deliberazione di adozione viene sottoposta all'esame dell'organo di controllo per il solo riscontro di legittimità, che dovrà comunque avvenire entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento degli atti da parte del

Comune. Trascorso il termine suddetto senza che l'organo di controllo abbia adottato alcuna determinazione, la deliberazione si intende esaminata senza riscontro di vizi di legittimità.

Copia della stessa, completa di tutti gli allegati, verrà trasmessa alla Regione entro i successivi dieci giorni ed il nuovo strumento urbanistico si intende approvato se il competente organo regionale non adotterà alcuna determinazione entro e non oltre sessanta giorni dalla data di ricevimento degli atti da parte del Comune.

Art. 6.

(Regolarizzazione delle costruzioni nei perimetri di riordino urbanistico edilizio. Procedure)

Dalla data di adozione delle varianti agli strumenti urbanistici, i cittadini possono presentare istanza al sindaco per il rilascio della concessione in sanatoria, corredata dai documenti e dagli elaborati di rito, se non siano stati già allegati alla segnalazione fatta ai sensi dell'articolo 2 della presente legge.

Il sindaco, accertati i requisiti necessari e raccolti i pareri di rito, rilascia la concessione in sanatoria.

La concessione può eventualmente contenere prescrizioni relative al completamento della costruzione per quanto riguarda le strutture e le condizioni igieniche ed estetiche.

Il rilascio della concessione è subordinato al versamento delle seguenti somme a titolo di sanzione:

1) insediamenti residenziali ed artigianali:

a) corresponsione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione scaturenti dalla applicazione delle tabelle parametriche regionali;

b) per le costruzioni unifamiliari di tipo economico, popolare e rurale, i cui proprietari non posseggono altri alloggi o di proprietà di nuclei familiari aventi un reddito calcolato ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457, non superiore a

lire sei milioni, gli oneri di cui alla precedente lettera *a*) sono ridotti del sessanta per cento;

2) insediamenti stagionali, commerciali, direzionali, industriali, turistici e sportivi:

corresponsione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione scaturenti dalla applicazione delle tabelle parametriche regionali aumentati del dieci per cento.

I proprietari di insediamenti industriali ed artigianali debbono, inoltre, dimostrare di avere ottemperato alle disposizioni di legge sull'inquinamento.

Le sanzioni pecuniarie di cui al precedente quarto comma possono essere rateizzate per un periodo massimo di cinque anni e le relative somme sono riscosse dai Comuni ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Le somme versate a titolo di sanzioni pecuniarie sono utilizzate dai Comuni per la realizzazione delle opere e delle infrastrutture interessanti le aree perimetrate.

Le somme già versate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e dell'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, numero 10, sono computate ai fini del pagamento delle sanzioni pecuniarie di cui al quarto comma.

Per le costruzioni realizzate su aree destinate dagli strumenti urbanistici vigenti a pubbliche finalità, ove si possa procedere al loro recupero con varianti agli strumenti stessi, il rilascio della concessione in sanatoria è subordinato al pagamento da parte dei proprietari di una somma pari alla spesa occorrente per la espropriazione di un'area della estensione uguale a quella di sedime della costruzione e delle sue pertinenze, oltre alle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo.

Art. 7.

(Restituzione di costruzioni già acquisite al patrimonio comunale)

Le costruzioni che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono già state acquisite al patrimonio comunale, in forza dell'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977,

n. 10, saranno restituite ai proprietari se non risulteranno in contrasto con le varianti agli strumenti urbanistici di cui all'articolo 5 e se non siano già state utilizzate per fini pubblici.

In quest'ultimo caso agli ex proprietari sarà versata una somma pari a quella occorrente per la espropriazione dell'immobile, valutato nelle condizioni in cui si trovava all'atto dell'acquisizione.

Si procederà all'espropriazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.

Art. 8.

(*Inammissibilità della regolarizzazione*)

Sono escluse dalla regolarizzazione urbanistica le costruzioni ricadenti:

a) in aree del demanio, compreso quello marittimo;

b) in aree o edifici soggetti a vincoli imposti da strumenti urbanistici per caratteristiche ecologiche, paesaggistiche, archeologiche, storiche, artistiche, o realizzate in contrasto con i vincoli previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089;

c) in aree soggette a movimenti franosi o a trasferimento, così definite dagli organi dello Stato o non rispondenti ai requisiti tecnici previsti dalla legge 5 novembre 1971, n. 1086, e dalla legge 25 novembre 1962, n. 1684;

d) in aree destinate dagli strumenti urbanistici vigenti a viabilità principale;

e) in aree destinate dagli strumenti urbanistici esecutivi a pubbliche finalità, ove non sia possibile il recupero ai sensi dell'articolo 5 della presente legge.

Sono escluse dalla regolarizzazione le costruzioni sorte in contrasto con le norme igienico-sanitarie, ove non vengano ritenute recuperabili dalle autorità competenti.

Restano, inoltre, escluse dalla regolarizzazione le costruzioni che non sono state segnalate al Comune nel termine e nei modi stabiliti dall'articolo 2 della presente legge.

Art. 9.

(*Facoltà dei Comuni*)

Dalla data di adozione delle varianti allo strumento urbanistico generale, i Comuni possono rilasciare concessioni a edificare nell'ambito delle zone perimetrate, nel rispetto delle previsioni di piano, del regolamento edilizio e d'igiene e della densità fondiaria della zona, previo formale impegno, da parte dei Comuni medesimi o dei privati, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria entro il triennio successivo al rilascio della concessione.

Il rilascio della concessione è subordinato al pagamento degli oneri di cui agli articoli 5 e 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificata dalla presente legge.

Art. 10.

(*Estensione delle disposizioni*)

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni possono deliberare la estensione a tutto il territorio comunale delle disposizioni di cui agli articoli precedenti in favore dei proprietari o aventi titolo di costruzioni residenziali, produttive o di servizio, realizzate senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi, senza licenza o concessione o in difformità parziale o totale con la stessa, a condizione che non siano in contrasto con quanto previsto dall'articolo 5 della presente legge.

Le concessioni in sanatoria possono rilasciarsi dopo l'adozione dei nuovi strumenti urbanistici e solo se vengono assicurate in essi le quantità di aree minime previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, per singole zone omogenee.

Art. 11.

(*Aumento dell'organico degli uffici tecnici comunali*)

I Comuni, per ottemperare tempestivamente alle disposizioni di cui alla presente legge, possono aumentare il numero dei di-

pendenti previsto dagli organici per gli uffici tecnici, a condizione che abbiano già provveduto alla ristrutturazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191.

I posti, da coprire a mezzo di pubblico concorso, sono per il cinquanta per cento riservati ai giovani iscritti nelle liste di cui alla legge 1° giugno 1977, n. 285.

Art. 12.

(*Facoltà delle Regioni*)

Le Regioni possono stabilire percentuali di riduzione degli oneri di urbanizzazione, di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10, in rapporto alla popolazione dei Comuni, al tipo di insediamento, agli interventi realizzati e programmati dallo Stato e dalle Regioni medesime per opere di urbanizzazione primaria.

Art. 13.

(*Applicabilità ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale*)

Le disposizioni della presente legge possono essere applicate dai Consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione, di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.