

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZANOTTI BIANCO, RUSSO • BERGAMASCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MAGGIO 1960

Risanamento estetico ed ambientale di centri d'importanza monumentale, storica o turistica

ONOREVOLI SENATORI. — La conservazione dei nuclei antichi delle città storiche, condotta mediante un'azione di tutela, salvaguardia, mantenimento e risanamento, è argomento principale della moderna cultura, la quale ha di recente ampliato il proprio concetto del restauro da intervento su di un monumento singolo e rappresentativo ad operazione vasta e complessa sopra interi quartieri o gruppi edilizi. Il motivo determinante di questi nuovi interessi culturali è da rintracciare nella necessità di difendere i vecchi centri dalla forte pressione esercitata dall'attività edilizia, che spesso ne minaccia l'integrità e la stessa struttura urbana, e dalla progressiva degradazione sociale ed economica, cui inevitabilmente sono soggetti gli antichi quartieri, dovuta in gran parte all'invecchiamento degli edifici ed alle loro cattive condizioni statiche, igieniche e di abitabilità.

Attraverso questa corrente dell'opinione pubblica, l'attenzione e lo studio rivolti ai centri urbani storici come espressione di civiltà, hanno condotto alla « scoperta » della corallità dell'ambiente urbano, del suo valore

e della sua bellezza che caratterizza e definisce la città ancor più dei suoi monumenti illustri. Cosicchè l'immagine della città si delinea come quella di un insieme coerente ed organico, articolato e vario, frutto di una attività creatrice che si manifesta in una serie armoniosa di forme liberamente aggruppate. In questo complesso ogni elemento edilizio, grande o piccolo, ricco o modesto, architettonico, paesistico o pittorico, assume la propria funzione di parte inserita in un'armonica continuità. E ciascun centro storico è un organismo vivo, sia come fatto d'arte e di cultura, sia come ambiente che determina certe condizioni di vita; due elementi cioè che devono essere conservati per il loro valore storico ed educativo.

Perciò l'intervento diretto ad assicurare tale conservazione deve assumere il duplice compito di restituire le forme architettoniche al loro stato migliore, e di riportare gli edifici alle dovute condizioni pratiche di uso. Si tratta di eseguire, negli isolati e negli edifici in cui ciò risulta indispensabile, un restauro storico-artistico delle fronti esterne: un restauro statico diretto ad eli-

minare il pericolo di rovina totale o parziale delle costruzioni ed un adattamento dei locali interni (demolizione di tutte le aggiunte tarde e posticcie, liberazione dei cortili, rifacimento delle strutture portanti, ricomposizione delle unità edilizie secondo i moderni concetti distributivi e funzionali), che ne renda possibile l'utilizzazione nel modo più rispondente alla pubblica economia.

In quasi tutte le città italiane, da quelle più grandi ai piccoli centri di provincia, questi problemi si presentano in forma sempre grave e pressante. Attualmente il caso più urgente è quello di Venezia per un insieme di motivi che hanno reso necessaria l'emanazione della legge 31 marzo 1956, n. 294, e cioè: l'importanza senza pari della città come complesso urbano, singolare, anzi unico nel suo genere; la sua fama ed il richiamo turistico che esercita; l'estrema gravità del fenomeno di decadimento del tessuto edilizio, giunto ormai ad uno stadio avanzato, e la sua estensione a tutto l'insediamento lagunare, dovuti ad un gruppo di fattori concorrenti. Ma anche in molti altri aggregati edilizi di importanza storica o turistica s'impongono provvedimenti diretti ad attuare un risanamento estetico radicale e la ricostituzione dell'ambiente degradato dal tempo o deturpato da insensate manomissioni.

Si tratta fra l'altro in molti casi di modificare situazioni di estrema gravità dal punto di vista igienico, in quanto all'abbassamento estetico di determinati quartieri si è accompagnato, come è stato già detto, un declassamento di valori economici che ha indotto i proprietari dei singoli fabbricati a trascurarne la manutenzione o a compiere adattamenti di fortuna capaci di trarre un certo reddito da immobili che avevano perduto la possibilità di un vantaggioso sfruttamento sia a scopo residenziale sia ai fini commerciali o industriali. È da considerare, infine, che l'opera di risanamento estetico od igienico, rendendo necessaria l'evacuazione degli immobili, fornirà l'occasione per svolgere un'azione importantissima di rendenzione sociale assicurando un più conveniente e confortevole alloggio alle famiglie che attualmente li occupano, formate quasi

esclusivamente di modesti impiegati, artigiani e operai. Ed è sotto questo punto di vista che appare quanto mai opportuno interessare alla attuazione dei programmi, che dai competenti organi saranno preparati, gli istituti chiamati per legge a prestare la loro assistenza a favore delle classi lavoratrici, quali: gli Istituti per le case popolari, l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, l'I.N.A.-Casa, l'Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro, l'Istituto nazionale della previdenza sociale. Detti Istituti dovranno, come è ovvio, essere posti in grado di svolgere, d'intesa con le Amministrazioni municipali, la nuova importante funzione, eliminando gli ostacoli eventualmente derivanti dalle particolari norme che ne regolano il funzionamento e assicurando loro la possibilità di procurarsi i finanziamenti necessari.

Per il raggiungimento dei suindicati scopi è stato preparato l'unito disegno di legge, le cui disposizioni, tuttavia, non sono da considerare eccezionali, in quanto si riallacciano alle norme di carattere generale contenute nella legge 1 giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico e nella legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, oltre che a quelle di carattere speciale contenute nella legge per Venezia 31 marzo 1956, n. 294.

In relazione ai poteri speciali attribuiti dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, l'articolo 1 del disegno di legge affida al Ministro della pubblica istruzione il compito di disporre, d'intesa col Ministero della sanità, la formazione di comparti edilizi, analoghi a quelli previsti dall'articolo 23 della legge urbanistica ma più propriamente diretti ad attuare la sistemazione estetica di quartieri esistenti in centri d'importanza monumentale, storica o turistica.

Nell'articolo 2 è disciplinata la formazione dei comparti affidandone il compito alla Sovrintendenza ai monumenti, organo più di ogni altro in grado di accertare, con la collaborazione dell'Autorità sanitaria provinciale, quali concreti provvedimenti possano essere adottati per assicurare la sistemazione predetta, o disponendo che il lavoro

sia svolto d'intesa con l'Autorità municipale, anche in vista della funzione a questa demandata in sede di esecuzione delle opere.

In applicazione della norma generale contenuta nell'articolo 20 della legge urbanistica, l'articolo 3 regola la procedura di attuazione dei comparti, assicurando la priorità assoluta, nell'esecuzione delle opere, ai proprietari degli immobili da sistemare.

A questo riguardo è opportuno tener presente che per dare agli interessati la possibilità di ridurre al minimo il carico finanziario da sostenere per le trasformazioni previste è stato disposto l'inizio dei lavori in base al decreto prefettizio di occupazione di urgenza degli immobili, riservando l'emissione del decreto di espropriazione ai casi in cui i proprietari abbiano dichiarato di rinunciare alla esecuzione diretta o non abbiano adempiuto gli obblighi assunti a tale riguardo.

L'articolo 4 contiene l'indicazione degli enti pubblici che possono essere incaricati della sistemazione degli immobili, in sostituzione dei proprietari che vi abbiano espressamente o implicitamente rinunciato. Detti enti sono stati scelti fra quelli che per le funzioni loro assegnate possono considerarsi più di ogni altro idonei allo svolgimento dei delicati compiti connessi all'attuazione delle opere e che danno pieno affidamento di non farne oggetto di speculazione, inammissibile sotto ogni punto di vista.

L'articolo 5 mira ad assicurare i proprietari desiderosi di rientrare in possesso degli immobili sistemati che non dovranno corrispondere all'Ente esecutore dei lavori compensi troppo gravosi o del tutto ingiustificati.

L'articolo 6 precisa in qual modo debba aver luogo l'allontanamento delle famiglie abitanti negli immobili da trasformare, assicurando loro la disponibilità di un conveniente alloggio negli edifici in precedenza sistemati o in altri costruiti dall'Ente incaricato dell'attuazione totale o parziale del comparto edilizio.

L'ultimo comma detta analoghe disposizioni a favore degli esercenti allontanati dai negozi situati in edifici soggetti a trasformazione, allo scopo di ridurre al minimo i danni derivanti dalla forzata sospensione o dal trasferimento della loro attività commerciale.

Gli articoli 7, 8 e 9 regolano l'espropriazione degli stabili compresi nei comparti destinati alla demolizione o alla cui restituzione i proprietari abbiano rinunciato. Le norme in essi contenute corrispondono esattamente a quelle emanate per Venezia con gli articoli 9, 10 e 11 della legge 31 marzo 1956, n. 294, che a loro volta corrispondono più o meno a quelle inserite nell'articolo 9 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.

Con l'articolo 10 infine sono accordate le agevolazioni fiscali indispensabili per invogliare i proprietari ad eseguire direttamente la sistemazione dei loro immobili, agevolazioni previste anch'esse nella legge 31 marzo 1956, n. 294, per le opere di risanamento del centro lagunare e monumentale di Venezia.

Da quanto precede chiaramente risulta quanto grande sia l'importanza delle opere che il Governo intende promuovere nell'interesse di tutti i centri urbani, valorizzando il loro patrimonio storico-artistico, eliminando gravi imperfezioni igieniche e favorendo la ricostituzione dell'ambiente tradizionale dei vecchi nuclei edilizi. Ma è soprattutto da porre in evidenza che le dette opere potranno aver corso senza onere alcuno per lo Stato e per i Comuni e che la loro attuazione sarà certamente seguita con pieno favore sia dai proprietari degli immobili, sia dei loro affittuari: dai primi perchè messi in condizione di vedere rinnovati i loro immobili con una spesa relativamente modesta o di poter conseguire attraverso l'espropriazione un equo indennizzo; dai secondi perchè, trasferiti in abitazioni più igieniche e più confortevoli, potranno fruire di un benessere materiale e morale mai sperato fino ad oggi.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Indipendentemente dall'esercizio delle facoltà previste dalla legge 1° giugno 1939, numero 1089, il Ministro della pubblica istruzione, d'intesa col Ministro della sanità ed i Comuni interessati può disporre la redazione di comparti di sistemazione di nuclei edilizi esistenti in centri d'importanza monumentale, storica o turistica, che presentino difetti nei riguardi dell'estetica, dell'ornato edilizio e dell'igiene e che debbano conseguentemente subire modificazioni per bonifica igienica o conservazione dell'ambiente tradizionale.

Art. 2.

Ciascun progetto di comparto, redatto dalla competente Sovrintendenza ai monumenti d'intesa con l'Autorità sanitaria provinciale, sarà comunicato al Comune interessato, che è tenuto a restituirlo con eventuali osservazioni nel termine di sessanta giorni.

Il progetto, corredato dalle osservazioni del Comune e dalle eventuali controdeduzioni della Sovrintendenza, è quindi inviato al Ministro della pubblica istruzione, che lo approva con decreto emanato di concerto col Ministro della sanità.

Il decreto ministeriale, contenente l'indicazione del termine entro il quale le opere di sistemazione dovranno essere eseguite, equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere stesse e i lavori relativi sono dichiarati urgenti e indifferibili agli effetti degli articoli 71 e seguenti della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Art. 3.

Il decreto ministeriale di approvazione del comparto è a cura del Sindaco notificato per mezzo del messo comunale agli intesta-

tari catastali degli immobili vincolati, con invito a dichiarare entro un termine, non superiore a centoventi giorni, se intendano eseguire i lavori di risanamento igienico o di restauro ambientale, direttamente se proprietari di un intero fabbricato, o riuniti in consorzio costituito secondo le norme dello articolo 23, terzo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, provvedendo direttamente alla definizione dei rapporti con gli eventuali occupanti dell'immobile.

In caso di rifiuto o di omessa risposta incondizionatamente affermativa entro il termine prefisso il Comune dà corso alle opere, incaricando dell'esecuzione uno degli Enti di cui al successivo articolo 4, a favore del quale sarà autorizzata l'occupazione d'urgenza degli immobili da trasformare.

Il ricorso giurisdizionale contro il decreto di approvazione del comparto o contro l'invito di cui al primo comma non ha effetto sospensivo.

Art. 4.

Gli Istituti per le Case popolari, l'Istituto nazionale case impiegati dello Stato, l'I.N.A.-Casa, l'Istituto nazionale assicurazioni infortuni sul lavoro e l'Istituto nazionale della Previdenza sociale sono autorizzati ad assumere l'esecuzione delle opere di sistemazione dei comparti di cui all'articolo 1 della presente legge, sostituendosi, per incarico dei Comuni interessati, ai proprietari che abbiano rinunciato all'esecuzione diretta o risultino inadempienti rispetto agli obblighi assunti.

Art. 5.

I proprietari dei fabbricati non destinati alla totale demolizione potranno, entro sessanta giorni dalla notifica del decreto prefettizio di occupazione d'urgenza degli immobili, chiedere con domanda notificata all'Ente esecutore delle opere, che i fabbricati stessi o le porzioni residue vengano loro restituiti dopo la sistemazione conseguente al risanamento, obbligandosi a versare all'Ente esecutore una somma corrispondente alla spesa soste-

nuta per la sistemazione medesima aumentata del 15 per cento a titolo di rimborso delle spese di progettazione, direzione lavori, collaudo e spese generali nonchè degli interessi passivi conteggiati al 7 per cento.

L'Ente esecutore promuoverà la pronuncia a proprio favore del decreto di occupazione definitiva degli immobili destinati alla totale demolizione, di quelli dei quali non sia stata richiesta la restituzione entro il termine stabilito nel comma precedente e di quelli alla cui restituzione gli interessati abbiano espressamente rinunciato o la cui rinuncia implicitamente risulti dal mancato adempimento degli obblighi assunti per la esecuzione diretta entro il termine stabilito.

In questo ultimo caso decorrerà dalla data della rinuncia il termine previsto dall'articolo 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Art. 6.

Per l'esecuzione delle opere di risanamento dei comparti che richiedano l'allontanamento definitivo degli occupanti, il Sindaco provvede agli sfratti con sua ordinanza in via amministrativa, e con la procedura prevista dall'articolo 153 del testo unico della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, numero 148.

Gli Enti incaricati dell'esecuzione delle opere provvederanno alla costruzione di alloggi necessari per accogliere le famiglie abitanti negli edifici da sistemare, utilizzando allo scopo fino al 10 per cento dei fondi a disposizione per il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

Gli alloggi attuati saranno assegnati agli occupanti degli stabili ubicati nel comparto da risanare anche in deroga alle norme di assegnazione in vigore per i singoli Enti.

Gli alloggi medesimi potranno essere attribuiti agli aventi diritto — avuto riguardo ad intere unità immobiliari — con contratto di locazione o a mezzo di promessa di vendita con consegna immediata e pagamento rateale.

Gli esercenti allontanati dai negozi esistenti negli edifici da sistemare avranno diritto di precedenza, a parità di condizioni, nella assegnazione dei locali per negozi costruiti negli edifici stessi o in altri adiacenti dove prima non esistevano.

Nell'ipotesi di assegnazione in locazione, il canone relativo comprenderà un'aliquota di ammortamento conteggiata in misura non superiore all'1,50 per cento del costo e verrà stabilito tenendo conto di ogni spesa per manutenzione, amministrazione, imposte, la cui entità potrà variare di anno in anno, avuto riguardo all'onere effettivamente sostenuto dall'Ente locatore.

Nell'ipotesi di assegnazione a mezzo promessa di vendita l'interessato otterrà la libera proprietà dell'alloggio in un periodo di tempo non superiore ai 25 anni, durante i quali corrisponderà rate mensili costanti ragguagliate al prezzo complessivo dell'alloggio, ivi comprese le spese generali dell'Ente. L'assegnatario con promessa di vendita avrà la facoltà di procedere in qualsiasi momento al riscatto anticipato del debito residuo.

Per l'esecuzione delle opere di risanamento del comparto gli Enti incaricati dell'esecuzione delle opere — anche in deroga alle proprie norme istitutive — potranno prendere somme a mutuo, fornendo le necessarie garanzie reali.

Gli Enti predetti sono autorizzati a vendere all'asta pubblica o, in caso di diserzione della gara, a trattativa privata, gli immobili sistemati in base alle disposizioni contenute negli articoli precedenti, dei quali non sia stata effettuata la restituzione ai rispettivi proprietari.

Art. 7.

All'esecuzione delle opere di risanamento e sistemazione dei comparti di cui all'articolo 1 della presente legge si applicano le seguenti norme:

a) nessuno ha diritto ad indennità per la risoluzione dei contratti di locazione conseguente alle espropriazioni in dipendenza della sistemazione predetta;

b) l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili è determinata in base alla media tra il valore venale, fissato con riferimento alla data dell'occupazione effettuata in applicazione dell'articolo 3 della presente legge, e l'imponibile accertato in base alla legge 11 gennaio 1951, n. 25, agli effetti dell'imposta sui terreni e sui fabbricati, capitalizzata ad un tasso dal 2 per cento al 7 per cento secondo le condizioni della località, le condizioni igieniche dell'edificio, lo stato di conservazione, di stabilità e le altre condizioni dell'edificio stesso.

Art. 8.

Per l'esecuzione delle espropriazioni degli stabili compresi nei comparti, il Comune può, a suo insindacabile giudizio, seguire la procedura normale stabilita con la legge di espropriazione per causa di pubblica utilità 25 giugno 1865, n. 2359, oppure la procedura speciale abbreviata di cui al successivo articolo.

Qualora il Comune scelga di seguire la procedura normale, i termini stabiliti dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, possono essere abbreviati con decreto del Prefetto da pubblicarsi nei modi di legge.

Art. 9.

La procedura abbreviata è regolata dalle seguenti norme:

a) il Prefetto della provincia, in seguito a richiesta dell'Ente incaricato del risanamento del comparto, dispone perchè in contraddittorio con l'Ente stesso e con gli espropriandi, venga formato lo stato di consistenza ed in base alle norme di valutazione di cui all'articolo 8 sentito, ove occorra, un tecnico da lui scelto fra gli iscritti nell'Albo degli architetti o in quello degli ingegneri della circoscrizione di zona dove vengono effettuate le opere, determina la somma che deve depositarsi alla Cassa depositi e presti-

ti, quale indennità di espropriazione unica ed inscindibile per ogni proprietà a tacitazione di tutti i diritti reali inerenti alla proprietà stessa.

Tale provvedimento è notificato agli espropriandi nella forma delle citazioni;

b) nel decreto di determinazione delle indennità il Prefetto deve stabilire il termine entro il quale l'espropriante deve eseguire il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'indennità di cui sopra;

c) effettuato il deposito, l'espropriante deve richiedere al Prefetto il decreto di trasferimento di proprietà e di immissione degli stabili contemplati nello stato di consistenza dei beni di cui al comma a) del presente articolo;

d) il decreto del Prefetto deve essere, a cura dell'espropriante, trascritto all'Ufficio di conservazione dei registri immobiliari e successivamente notificato agli interessati nella forma delle citazioni;

e) nei trenta giorni successivi alla notifica suddetta, gli interessati possono proporre avanti l'Autorità giudiziaria competente le loro opposizioni relativamente alla misura delle indennità come sopra indicate;

f) trascorsi i trenta giorni dalla notifica di cui alla lettera d) senza che sia stata prodotta opposizione, la indennità come sopra determinata e depositata diviene definitiva;

g) le opposizioni di cui alla lettera e) del presente articolo sono trattate con la procedura stabilita all'articolo 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ma per l'eventuale nuova valutazione, debbono applicarsi i criteri e i riferimenti stabiliti con l'articolo 8 della presente legge.

Art. 10.

Tutti gli atti e contratti posti in essere in esecuzione della presente legge godono della esenzione delle tasse di bollo, fatta eccezione per le cambiali, e sono soggetti all'imposta fissa minima di registro ed ipotecaria, salvi gli emolumenti ai Conservatori dei registri immobiliari.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I materiali impiegati nelle opere di costruzione, risanamento e restauro, eseguite in dipendenza della presente legge, sono esenti dall'imposta di consumo.

Gli immobili costruiti o trasformati a norma della presente legge sono esenti dai con-

tributi di miglioria nonchè dalle imposte e tasse comunali per l'approvazione dei progetti. Ad essi si applicano altresì le agevolazioni previste dall'articolo 14 della legge 31 marzo 1956, n. 294.