

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCHIETROMA, CIOCE e PARRINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 1979

Modifiche alle disposizioni vigenti in materia urbanistica e sanatoria degli abusi edilizi a determinate condizioni

ONOREVOLI SENATORI. — È stato detto da più parti che talvolta, in presenza di disposizioni non adeguate alle loro imprescindibili necessità, gli italiani per sopravvivere sono costretti a vivere contro legge; e si fa riferimento, a giustificazione di quanto asserito, al fenomeno della cosiddetta « economia sommersa ».

Se così fosse, la stessa considerazione potrebbe essere fatta, e a maggior ragione forse, a proposito dell'abusivismo edilizio o almeno di una parte non trascurabile di esso, se è vero che, a fronte della ben nota penuria di civili abitazioni, anche questo fenomeno ha assunto quella qualità e quelle dimensioni che sono davanti agli occhi di tutti.

Alla base della sua ampiezza, anche e soprattutto in relazione a quell'aspetto tutt'altro che secondario che può definirsi « popolare », esiste ormai una complessità di interessi, di motivazioni e giustificazioni che non possono più oltre essere disattese tutte a cuor leggero.

Nè ci pare ora indispensabile far precedere da esaurienti relazioni o adeguate motivazioni questo disegno di legge che, dal nostro punto di vista, abbiamo cercato di formulare; sapete, onorevoli senatori, quanto il fenomeno in esame preoccupi non da oggi economisti, urbanisti, sociologi, politici, politologi e uomini di cultura; conoscete la letteratura e la vasta documentazione ormai acquisita al riguardo; vi sono note, altresì, le preoccupazioni di ogni pubblico amministratore e dello stesso Governo, nonchè il serrato confronto con le Regioni e con le categorie interessate circa il problema della casa, gli strumenti urbanistici più spesso di là da venire e relativi piani di interventi, l'equo canone e gli sfratti a valanga, acquisizioni e minacce di demolizioni, ordinanze di sospensione e condanne penali che infieriscono su molti ma non scoraggiano chi sia deciso a provvedere, appunto anche « contro legge », a proprie necessità vitali.

Siamo certi quindi di non essere soli a considerare necessario ed urgente uscire dalle pagine della cultura, delle dissertazioni e dell'astratto per fare *qualcosa, subito, sul serio e in concreto*, appunto nella sede dove si prendono le decisioni politicamente e giuridicamente valide per tutti e cioè nelle aule parlamentari.

Ed è questo appunto il significato del nostro disegno di legge. Vale a dire un invito e un contributo ad una discussione che sia decisamente finalizzata alla comune ricerca di un minimo di correttivi alla legislazione vigente e di soluzioni rivelatesi non più differibili.

A tal fine, il disegno di legge sottoposto al vostro esame, onorevoli senatori, in primo luogo propone, a favore dei richiedenti che risiedono *in loco* da oltre due anni, un indice di fabbricabilità più adeguato alle loro esigenze familiari relativamente alle zone extraurbane di comuni inferiori a 50.000 abitanti, che siano già muniti di strumenti urbanistici (ultimo comma dell'articolo 2) o che ne siano sprovvisti (primo comma dell'articolo 1); in questa seconda ipotesi si fa riferimento anche al reddito del richiedente e quindi, trattandosi in buona sostanza di comuni più piccoli, l'indice previsto è ancora più favorevole.

Il disegno di legge prevede che, anche al di fuori degli indici e limiti previsti da leggi e strumenti urbanistici, siano consentiti interventi di adeguamento e ristrutturazione, anche con modificazione di uso, dei volumi esistenti di singole unità immobiliari, al fine di adeguarle a scopo residenziale (primo comma dell'articolo 2; vedi anche secondo comma dell'articolo 1). Oltre a quanto sopra, nelle zone extraurbane dei comuni inferiori a 50.000 abitanti, a soddisfazione delle civili esigenze dei residenti *in loco* da almeno due anni, sarebbero consentiti anche interventi di ampliamento delle cubature esistenti nella misura del 30 per cento (secondo comma dell'articolo 2). Tutte le concessioni al riguardo sarebbero gratuite (terzo comma dell'articolo 2).

Con la modifica proposta dal terzo comma dell'articolo 1, si intende dare uniformità alle tabelle parametriche in tutto il

territorio nazionale entro indici minimi e massimi, indicati di anno in anno con decreto del Ministro dei lavori pubblici, onde evitare le sproporzioni, talvolta di notevoli entità, tra Regione e Regione.

Con le modifiche proposte dal quarto comma sempre dell'articolo 1, si intende estendere la gratuità delle concessioni a titolari di minimo reddito, i quali costruiscono un alloggio essenziale al nucleo familiare in conformità delle modifiche di cui al primo comma dell'articolo medesimo.

Con le modifiche proposte dal quinto comma sempre dell'articolo 1, si intende eliminare il « divieto assoluto » di costruire fuori dei programmi di attuazione ed ammettere la possibilità di costruire, semprechè in regola con gli strumenti urbanistici generali, salvo congruo aumento del contributo per gli oneri di urbanizzazione.

Con l'articolo 3 si intende consentire ai Comuni la possibilità di sanare, a richiesta degli interessati, gli abusi edilizi a determinate condizioni e con determinate sanzioni amministrative che tengano conto dell'entità degli abusi rispetto alle esigenze del nucleo familiare nonchè dell'epoca cui gli abusi stessi si riferiscono e cioè prima o dopo la legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cosiddetta Bucalossi).

Il sistema per calcolare le somme che la Amministrazione può incamerare da coloro che hanno costruito in eccedenza alle necessità del nucleo familiare ed eventualmente alla licenza o concessione, è informato alla opportunità della certezza derivante dalla semplicità del calcolo del dovuto e dalla celerità per le amministrazioni locali di incamerarla. Ad evitare che gli abusi restino tali o continuino a verificarsi anche dopo l'emanazione delle norme favorevoli previste dal presente disegno di legge e togliere ogni illusione di impunità al riguardo, oltre a confermare l'applicazione ad essi delle norme oggi vigenti, si suggerisce l'opportunità di demandare al Prefetto il potere di emettere i dovuti provvedimenti direttamente o in sostituzione del Sindaco.

Le proposte di cui ai rimanenti articoli si illustrano da sè. In particolare, ci sem-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bra opportuno affidare alle Regioni di provvedere analogamente in materia, ciascuna in stretta aderenza alle singole realtà, anche fuori dei casi indicati. C'è da rilevare al riguardo che alcune Regioni ne hanno fatto espressa richiesta in loro atti ufficiali (vedi, ad esempio, la deliberazione unanime della Giunta regionale del Lazio n. 4393 dell'8 ottobre 1979).

Onorevoli senatori, è facile rilevare che il disegno di legge, con speciale riferimento ai comuni inferiori ai 50.000 abitanti (la logica urbanistica delle grandi città e del loro territorio è evidentemente diversa), si ispira,

oltrechè all'intendimento di ravvivare spontaneamente un settore produttivo di tanta importanza quale l'edilizia, alla opportunità di facilitare la costruzione o l'ampliamento della prima casa di abitazione (soprattutto in zone agricole e comunque fuori del perimetro urbano e sempre tenendo conto delle esigenze del nucleo familiare) nonchè alla possibilità di risanare ovunque i centri storici e di recuperare alla legalità, a determinate condizioni (che possono evidentemente anche essere diverse da quelle proposte), costruzioni che non siano in contrasto con rilevanti interessi urbanistici.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 28 gennaio 1977, n. 10)

All'articolo 4, ottavo comma, la lettera *a*), della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituita dalla seguente:

« *a*) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile, salvo che nei comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, nei quali l'indice anzidetto è elevato a metri cubi 0,5 per metro quadrato, per la costruzione di alloggio essenziale al nucleo familiare dei residenti *in loco* da almeno due anni, il cui reddito complessivo è inferiore al limite di cui all'articolo 20, primo comma, lettera *a*), della legge 5 agosto 1978, n. 457, determinato con i criteri di cui al successivo articolo 21 ».

Nell'articolo 4, ottavo comma, lettera *b*), della legge 28 gennaio 1977, n. 10, fra le parole « straordinaria » e « di consolidamento » sono inserite le altre: « di sistemazione anche con modifica di destinazione di uso, ».

All'articolo 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le tabelle parametriche di cui sopra verranno formate dalle Regioni entro indici minimi e massimi da stabilirsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici, anno per anno. Tale decreto verrà emanato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; fino a questa data restano valide le determinazioni regionali già fissate ».

Al primo comma dell'articolo 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, dopo la lettera *g*) è aggiunta la seguente:

« *h*) per le opere realizzate dai soggetti di cui alla seconda parte della lettera *a*) dell'ottavo comma dell'articolo 4 della presente legge ».

Il quarto comma dell'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituito dal seguente:

« Nei comuni obbligati ai sensi del terzo comma, la concessione di cui all'articolo 1 della presente legge è data per le aree incluse nei programmi di attuazione e, al di fuori di esse, per gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici generali con l'aumento del 100 per cento del contributo per gli oneri di urbanizzazione ».

Art. 2.

(*Liceità di interventi*)

Sono consentiti, anche al di fuori degli indici e limiti previsti da leggi e strumenti urbanistici, interventi di adeguamento e ristrutturazione, anche con modificazione di uso, dei volumi esistenti di singole unità immobiliari, al fine di adeguarle a scopo residenziale.

Nei comuni inferiori a 50.000 abitanti nelle zone definite agricole dagli strumenti urbanistici o fuori del perimetro di cui all'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentiti anche interventi di ampliamento delle cubature esistenti nella misura del 30 per cento a soddisfazione delle civili esigenze dei residenti *in loco* da almeno due anni.

Le concessioni di cui ai precedenti commi sono gratuite.

Nelle zone di cui al secondo comma, per le medesime esigenze, le Regioni potranno consentire indici di densità fondiaria sino a metri cubi 0,1 per metro quadro in aderenza a concrete realtà locali.

Art. 3.

(*Sanatorie*)

I comuni potranno consentire la conservazione ed operare la regolamentazione delle costruzioni completamente eseguite o ultimate quanto meno al rustico, anche prive di licenza edilizia o concessione, purchè non contrastanti con rilevanti interessi urbani-

stici, a coloro che facendone regolare richiesta ed allegando progetto e planimetria del costruito, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, versino una somma da quantificarsi con le seguenti modalità in base al periodo di ultimazione del rustico e misurando vuoto per pieno a metro cubo di costruzione abusiva:

1) prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10:

a) coloro che hanno costruito nei limiti delle necessità del nucleo familiare, lire 1.000 al metro cubo;

b) coloro che hanno costruito in eccedenza sino al 50 per cento rispetto alle necessità del nucleo familiare, lire 3.000 al metro cubo;

c) coloro che non rientrano nelle ipotesi a) e b) che precedono, lire 10.000 al metro cubo;

2) dopo l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10:

a) coloro che hanno costruito nei limiti delle necessità del nucleo familiare, lire 2.000 al metro cubo;

b) coloro che hanno costruito in eccedenza sino al 50 per cento rispetto alle necessità del nucleo familiare, lire 6.000 al metro cubo;

c) coloro che non rientrano nelle ipotesi a) e b) che precedono, lire 20.000 al metro cubo.

Nelle ipotesi di cui alla lettera c) dei numeri 1) e 2) del precedente comma, la somma dovuta in sanatoria non può essere in ogni caso inferiore al contributo dovuto ai sensi degli articoli 3 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Nel caso di richiesta di sanatoria dopo il novantesimo giorno ed entro il centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge, i versamenti di cui al comma precedente dovranno essere aumentati del 30 per cento.

Ai fini della presente legge ed in relazione ai pagamenti di cui ai precedenti commi, si considera cubatura adeguata alle necessità del nucleo familiare solo quella rife-

rita alla prima casa di abitazione e non superiore a metri cubi 600 abitabili, oltre ai locali servizi.

In caso di istanza infedele, il comune, oltre ad incamerare quanto versato dal richiedente il beneficio di sanatoria, ha diritto di esigere la differenza del dovuto ai sensi del presente articolo con la maggiorazione del 30 per cento calcolata sull'intera somma.

Per le costruzioni illegittime per le quali non viene presentata istanza di sanatoria, continuano ad applicarsi le norme di cui all'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, modificato dall'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e all'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Ma il potere di emettere ordinanza di demolizione o di acquisizione e i provvedimenti per la esecuzione spettano anche al Prefetto.

Le somme di cui al presente articolo sono riscosse con l'ingiunzione di cui all'articolo 2 del testo unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che è emessa dal Sindaco del comune interessato. Si applica l'articolo 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

È rimessa alla discrezionalità degli organi comunali competenti procedere o meno ad una rateizzazione degli importi da incamerare, previa delibera consiliare di carattere generale che dovrà tenere presente la fascia sociale di appartenenza dei singoli cittadini.

In ogni caso all'atto della domanda di sanatoria dovrà essere versato il 30 per cento del presunto dovuto, salvo conguaglio a seguito di accertamento d'ufficio.

Art. 4.

(Utilizzazione delle somme ricavate)

Metà degli importi che i comuni incamereranno per le sanatorie e per le conseguenti penalità sarà utilizzata per costruire, ove possibile, opere di urbanizzazione; l'altra metà potrà essere utilizzata per costruire case da affittarsi a cittadini meno abbienti o sfrattati con il canone minimo dell'edilizia residenziale previsto dal titolo III della legge 8 agosto 1977, n. 513.

Art. 5.

(Regolamentazione delle pendenze in atto)

Le agevolazioni di cui alla presente legge si applicano anche a coloro che hanno pendenze in atto, già verificate e sanzionate dai comuni, purchè ne facciano richiesta entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, rinuncino alle vertenze in atto e adempiano ai versamenti di cui al precedente articolo 3.

Art. 6.

(Rinvio alla legislazione regionale)

È data facoltà alle Regioni di provvedere in materia di abusivismo pregresso, anche fuori dei casi indicati dalla presente legge, sempre in stretta aderenza a concrete esigenze dettate da ben verificate realtà locali.

Art. 7.

(Abrogazioni)

Sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con quelle previste dalla presente legge.