

SCHEMA DI PROPOSTA ARTICOLATA PER LA RIFORMA DEL REGIME D'USO DEI SUOLI E DELL'EDIFICATO (1)

L'11 novembre 1975 l'Inu ripresentava, in una conferenza stampa, lo schema per la proposta di legge urbanistica già da tempo elaborata, che era apparso sul n. 11 di Urbanistica informazioni, ed i cui principi fondamentali erano stati ribaditi nella mozione n. 1 del Congresso dell'Aquila. In seguito all'approfondimento dei problemi ed al dibattito sviluppatosi nel Paese, il testo illustrato nella conferenza stampa, e quello che oggi pubblichiamo, differiscono dalle enunciazioni precedenti: ma soltanto per una diversa successione degli articoli, e per una diversa formulazione di questi, pur rimanendo immutata la sostanza delle proposte dell'Istituto.

Art. 1. (Costituzione di riserva pubblica per il diritto di utilizzo del territorio)

L'utilizzazione del territorio nazionale per la formazione e modificazione degli insediamenti abitativi e produttivi, singoli o raggruppati, nonché del sistema infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi è riservata (2) agli Enti territoriali elettivi nell'ambito delle rispettive competenze.

Art. 2. (Modalità di attuazione: attuazione diretta ed attuazione in concessione convenzionata)

L'utilizzazione del territorio di cui al punto precedente — la quale deve avvenire esclusivamente in attuazione della pianificazione urbanistica — è attuata ad opera dello Stato, delle Regioni, dei Comuni e dei Comprensori, i quali vi provvedono direttamente oppure a mezzo di concessione amministrativa intransferibile, disciplinata da convenzioni, agli Iacp, a cooperative a proprietà indivisa, a cooperative, a privati ai sensi di cui al punto successivo e senza privilegi per i proprietari dei suoli (3).

Art. 3. (Finalità e contenuti della concessione convenzionata)

Le concessioni amministrative inerenti alla edificazione saranno disciplinate dalle Regioni in ordine alla finalità sociale (4) della edificazione e dell'uso dell'edificato mediante apposite convenzioni le quali dovranno prevedere casi di annullamento, revoca, decadenze comminando specifiche sanzioni per ogni ipotesi di inadempimento.

I contenuti della convenzione, di cui alla delega alle Regioni, da

espletarsi entro sei mesi, sono i seguenti:

A) *Conformità agli strumenti urbanistici:* La edificabilità può essere concessa esclusivamente in conformità agli strumenti urbanistici esecutivi approvati. La conformità deve riguardare sia le prescrizioni tecniche che quelle di uso sociale.

B) *Divieto di frazionamento dei suoli:* I suoli sono irrevocabilmente vincolati all'edificato e non possono essere frazionati sotto pena di decadenza della concessione.

C) *Divieto di circolazione:* La concessione ad edificare è intransferibile sotto pena di decadenza.

D) *Termini di durata dell'edificazione - Conformità tecnica:* L'edificazione deve essere ultimata in conformità alla concessione entro tre anni dalla data del rilascio della concessione stessa. La conformità a tutte le norme è attestata dal certificato di fine dei lavori conforme alla concessione e dal certificato di abitabilità o di agibilità (a seconda dell'opera) e dovrà essere rilasciata esclusivamente dall'autorità comunale. La data d'inizio della concessione ad edificare coincide con l'atto della concessione. La concessione ad edificare può essere protogata per motivi di pubblico interesse ed a titolo oneroso esclusivamente per gravi e giustificati motivi entro un limite massimo inderogabile di anni due a partire dalla data di scadenza della concessione originaria.

E) *Equo canone d'uso indicizzato:* Tutti i canoni d'uso relativi a locazione di immobili, sono soggetti alle seguenti disposizioni:

— per i privati proprietari, gli importi massimi consentiti relativi ai canoni d'uso d'immobili in locazione, sono fissati a tasso determinato ed articolato a seconda della destinazione d'uso quali interessi della somma del costo reale dell'opera e del suolo. Il costo reale del suolo è valutato in base alla indennità espropriativa dell'area computata ai sensi della legge 865, art. 16. Il costo reale dell'opera è determinato per categorie e per zone omogenee secondo parametri definiti dalle Regioni;

— per locatari che si trovino in accertate condizioni di bisogno, il canone a carico dei medesimi viene fissato in misura percentuale rispetto al reddito familiare mediante apposita convenzione tra il proprietario, il locatore e gli Enti pubblici autorizzati, i quali concorreranno nel pagamento del canone al proprietario sino alla concorrenza massima dell'importo di equo canone;

— nel caso in cui il canone d'uso si riferisca ad immobile che abbia fruito di agevolazioni creditizie con denaro pubblico ai fini della sua costruzione o risanamento, il canone d'uso è sottoposto alle condizioni particolari di cui ad apposita convenzione tipo regionale;

— per gli Enti pubblici preposti all'edilizia sovvenzionata il canone d'uso è riferito a parametri socio-economici dell'inquilino;

— l'equo canone è indicizzato; le modificazioni nel tempo dei canoni d'uso sono riferite esclusivamente alle variazioni del potere di acquisto della moneta ed al degrado, con esclusione di fattori diversi;

— i tassi di interesse, la loro articolazione per destinazioni, i parametri socio-economici e quant'altro necessario per rendere operativo il presente articolo verranno definiti entro quattro mesi dalla pubblicazione della presente legge per decreto delegato al Governo;

— i contratti di concessione in uso saranno conformi ad un contratto tipo nazionale che verrà emanato con decreto legge dal Governo entro tre mesi dalla presente delega. Detto contratto tipo dovrà includere la specificazione della condizione proprietaria immobiliare del concedente e dell'usufrut-

uario, la consistenza dettagliata dell'immobile, corredata da copia della planimetria catastale mod. Ute, i parametri standard, il calcolo d'equo canone in base ad essi, il valore dichiarato in sede fiscale corredata da stralcio della dichiarazione con visto di conformità al dichiarato dell'ufficio competente.

F) *Circolabilità degli immobili in concessione:* Gli immobili in concessione a privati possono essere ceduti, nei limiti previsti dalla legge, solo subentrando a tutti gli effetti ed in tutte le condizioni di cui alla concessione originaria (canoni d'uso, compensi, termini etc.). I beni in concessione ad enti possono essere esclusivamente dati in locazione.

G) *Destinatari della concessione a canoni vincolanti. Diritti di prelazione:* Nei casi in cui l'immobile sia stato restaurato o costruito con il contributo di denaro pubblico, i destinatari della concessione in uso sono selezionati attraverso un elenco di priorità degli aventi diritto, istituito presso gli organismi democratici di quartiere e di comune.

Art. 4. (Casi di rifiuto, revoca, decadenza, riscatto, controlli)

La concessione ad edificare può essere negata dall'Ente per le sopravvenienze di pubblico interesse che vanno espressamente motivate e denunciate contemporaneamente all'autorità competente alla tutela dei relativi interessi, la quale, entro sei mesi dalla denuncia, deve emettere parere vincolante circa la conferma o meno del principio.

La concessione in uso decadrà per il venir meno dei requisiti subiettivi del concessionario, per inadempimento agli obblighi della concessione, e potrà essere revocata e riscattata per sopravvenienze.

La concessione è sottoposta a controlli periodici.

Art. 5. (Valore generale della concessione)

Il regime concessorio di cui alla presente legge ha valore generale e si applica al costruendo ed al costruito.

Le leggi n. 167 e n. 865, nonché qualsiasi altra disposizione di legge che preveda regimi e concessioni in contraddizione con la presente legge, dovranno adeguarsi.

Tutti gli immobili privati edificati prima della data di promulgazione della presente legge si intendono realizzati in regime concessorio con concessione a favore del proprietario attuale.

(Norma transitoria)

L'estensione al patrimonio edilizio edificato delle clausole di cui agli articoli precedenti, in quanto compatibili, si applica a partire da ... dalla promulgazione della presente legge.

Art. 6. (Controlli. Costituzione di organismi democratici di quartiere per il censimento e controllo della consistenza e disponibilità degli alloggi nonché per il controllo delle conformità di destinazione d'uso e d'equo canone) (5)

Presso gli organismi democratici di quartiere sono istituite apposite commissioni le quali dovranno provvedere per tutto il patrimonio immobiliare di quartiere (di cui al modello catastale 55) alla determinazione dell'effettiva titolarità aggiornata, del nominativo degli inquilini, dell'uso effettivo degli immobili, del canone, all'accertamento dell'uso pratico, della disponibilità, dell'imponibile dichiarato secondo la dichiarazione dei redditi.

I dati di cui sopra devono essere iscritti in apposite liste le quali devono essere permanentemente a disposizione del pubblico nella sede del consiglio di quartiere. Ai fini del rispetto di quanto risultante dalle liste di cui sopra è ammessa l'azione popolare di cui alle particolari norme.

Art. 7. (Coordinamento della politica tributaria con la politica urbanistica con obbligo di denuncia e sanzioni)

Fermo restando il vincolo di rispetto dell'equo canone come limite superiore, è vietato affittare a valore superiore al dichiarato con sanzione penale.

Qualsiasi corrispettivo di cui non sia data debita prova di denuncia al fisco non è percepibile nella misura eccedente il dichiarato.

In caso di violazione del 1° o del 2° comma l'inquilino autoriduce il canone nella stessa misura della violazione, denunciando la situazione e versando l'indebito presso l'apposito deposito istituito presso la commissione alloggi di quartiere, la quale, entro trenta giorni dalla denuncia, sentite le parti, delibera circa la legittimità o meno dell'autoriduzione.

Il provvedimento decade, ferme

restando le sanzioni, dopo la regolamentazione fiscale della parte inadempiente.

La sanzione è fissata in una riduzione del canone pari all'inadempimento fiscale per anni uno a favore dell'inquilino.

Art. 8. (Divieto di frazionamento delle aree. Sanzioni)

Le aree del territorio nazionale possono essere divise, frazionate, lottizzate esclusivamente previo provvedimento concessorio comunale il quale dovrà accertare il rispetto delle minime dimensioni previste in sede di norme tecniche degli strumenti urbanistici approvati ed, in assenza, delle norme regionali per le situazioni nelle more della formazione degli strumenti stessi.

Le aree oggetto di concessione ad edificare sono indivisibili, pena la decadenza della concessione a tutti gli effetti di legge, fino a variante approvata di Prg che ne modifichi i regimi.

Le aree assoggettate da strumenti urbanistici adottati ai regimi ex lege n. 167 e n. 865 art. 9, 26, 27, 35 non sono frazionabili prima dell'avvenuta espropriazione. Ogni atto compiuto in violazione della presente norma è nullo.

Gli oneri per il ripristino della situazione quo ante, i danni agli acquirenti, oltre alle relative sanzioni, sono a carico del proprietario il quale sarà perseguibile a tutti gli effetti di legge.

Art. 9. (Piani poliennali d'attuazione. Uso generalizzato della legge n. 865. Obbligo degli strumenti urbanistici esecutivi)

La edificabilità delle zone a destinazione insediativa — residenziale, produttiva, infrastrutturale, ad attrezzature — può essere concessa esclusivamente su terreni compresi in programmi poliennali di attuazione degli strumenti urbanistici approvati, sempre e soltanto mediante concessione convenzionata a tempo determinato conforme a quello dei piani esecutivi in cui sono incluse.

Detti programmi si attuano:

1) per le aree di nuovo insediamento di espansione residenziale, produttiva, di servizio, per l'edilizia economica e popolare nonché per la ristrutturazione e per il rinnovamento, anche conservativo, degli agglomerati urbani, mediante l'uso generalizzato degli articoli 26, 27, 9, 35, 16 della legge numero 865;

2) per le aree già edificate mediante l'uso del Pr particolareggiato e del comparto obbligatorio e solo in casi specificamente consentiti mediante convenzione singola;

3) per le lottizzazioni convenzionate mediante comparti par-

ziali d'attuazione a tempo determinato;

4) per le zone agrarie, limitatamente agli insediamenti effettivamente destinati all'agricoltura, in base a specifici piani di settore, mediante concessione convenzionata singola con atto d'obbligo relativo al non frazionamento.

Art. 10. (Modifiche alle leggi n. 167 e n. 865)

Abolizione del doppio regime nei demanii di aree comunali ex legge n. 167 e n. 865: le aree sottoposte a vincolo di destinazione pubblica in base agli articoli 9, 26, 27, 35 della legge 865 possono essere concesse previo convenzionamento esclusivamente in diritto di superficie e con assoluta esclusione delle cessioni in proprietà, a tempo determinato e senza condizioni di privilegio per il precedente proprietario (6).

Obbligo per i comuni della formazione di demanii di aree in base alla legge 865: la facoltà conferita ai comuni di costituire demanii di aree in base agli articoli 9, 26, 27, 35 della legge n. 865 è convertita in obbligo dalla presente legge. I limiti superiori per l'azione pubblica di cui alla legge n. 865 art. 26 e 35 sono convertiti in minimi inderogabili.

Art. 11. (Requisizione dell'inutilizzato)

Tutti i proprietari di alloggi, entro 15 giorni dalla data di preavviso di disdetta o di preavviso di scadenza debbono segnalare all'apposita Commissione alloggi di quartiere la disponibilità dell'alloggio la quale viene pubblicata sull'apposito quadro (anagrafe alloggi) in visione pubblica con precisazione del proprietario, dell'indirizzo, delle caratteristiche, dell'equo canone e destinazione d'uso.

Nel caso si tratti di alloggio costruito con contributo pubblico la commissione alloggi può, in caso di necessità, assegnare l'inquilino in base all'elenco di priorità ed assumere, se in stato di bisogno, l'impegno di contributo integrativo fino alla concorrenza dell'equo canone.

Nel caso si tratti di alloggio co-

Ulteriori elementi da disciplinare o con singoli provvedimenti o nell'ambito di una legge urbanistica quadro.

Art. 14. (Divieto di delega di compiti e poteri, riservati ad organismi elettivi, a qualsiasi impresa anche se pubblica o a partecipazione statale)

E' assolutamente vietato operare deleghe ad imprese pubbliche parastatali e private relative a qual-

si sia potere o compito o procedimento degli organismi elettivi, nella organizzazione dell'assetto ed utilizzo del territorio di cui alla presente legge.

Art. 12. (Azione popolare)

L'azione popolare è consentita a qualsiasi cittadino, il quale può citare in giudizio, personalmente e senza oneri, avverso tutti i provvedimenti illegittimi e le infrazioni in tema urbanistico. L'azione è irrinunciabile.

(L'Inu proporrà un regolamento tipo regionale per gli istituti di democrazia diretta in campo urbanistico).

Art. 13. (Abusivismo)

La licenza di abitabilità è subordinata al certificato comunale di fine lavori in conformità alla licenza edilizia.

E' fatto divieto sia di stipulare, sia di registrare atti, sia di compravendita sia di locazione di immobili, in assenza di regolare licenza di abitabilità dell'autorità competente.

Gli strumenti del diritto privato verso gli utenti sono nulli in caso di abusivismo. Gli utenti hanno diritto al recupero dell'indebito nella permanenza del godimento del bene nel caso di violazione delle norme edilizie (assenza di licenza edilizia).

Le costruzioni abusive in violazione della presente legge e posteriori alla promulgazione della stessa passano di diritto, insieme con il suolo sul quale insistono, a far parte del patrimonio indisponibile del Comune in cui sorgono, e sono destinate a case parcheggio con priorità per coloro che hanno subito l'azione abusiva sino alla assegnazione di un alloggio da parte degli Iacp.

A soddisfazione avvenuta della domanda di alloggi di edilizia economica e popolare, l'immobile viene o demolito o reso conforme alle prescrizioni di Prg. Nel secondo caso viene dato esclusivamente in locazione ad aventi diritto ai sensi dell'art. 35 della legge 865.

Art. 15. (Divieti di circolazione e mutamenti di destinazione dei

beni demaniali e del patrimonio indisponibile dallo Stato e di ogni Ente Pubblico)

I beni demaniali ed il patrimonio indisponibile dello Stato o di qualsiasi Ente pubblico sono sottratti alla circolazione e devono essere mantenuti alla loro destinazione.

La legge prevederà i casi, nell'ambito di finalità pubbliche, di mutamenti di destinazione i quali non dovranno in nessun caso far rientrare il bene nella libera circolazione. Sono altresì vietate attribuzioni di garanzie reali sui predetti immobili.

Art. 16. (Rettifiche di interpretazioni giurisprudenziali elusive, riduttive, aberranti, operate dai giudici amministrativi nell'interpretazione della legge urbanistica 1150, 765, 865)

La concessione ad edificare deriva esclusivamente e comunque da piani approvati. L'articolo 869 cc. è modificato in conformità all'art. 31 della legge 765 modificato in conformità all'art. 1 della legge «Norme per l'edificazione» (ddl Bucalossi).

Qualsiasi costruzione può essere effettuata solo dopo la formazione degli strumenti urbanistici.

Qualsiasi diritto privato in contrasto con la pianificazione deve ritenersi estinto.

Qualsiasi risarcimento di danni per attività illecita della pubblica

amministrazione in materia di opere pubbliche ed occupazione dei suoli non può superare l'indennità espropriativa che si sarebbe corrisposta ove il procedimento fosse stato valido.

Art. 17. (Legittimità dell'applicazione nell'ambito della legge 865 dell'esproprio (art. 9, 16) alla ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici (art. 55 comma 1) e per il risanamento anche conservativo degli agglomerati urbani)

Le norme sull'espropriazione per pubblica utilità si applicano anche alla residenza purché l'opera risultante dall'intervento, per il quale è stato effettuato l'esproprio, resti di proprietà pubblica e sia destinata ad edilizia popolare esclusivamente in locazione con esclusione di qualsiasi trasferimento o riscatto.

Art. 18. (Recupero dei beni demaniali usurpati).

I beni di cui al presente articolo sono inusucapibili e possono in qualsiasi tempo essere reintegrati.

Qualsiasi cittadino singolo o raggruppato in associazione e che abbia comunque interesse al ripristino della destinazione pubblica originaria dei beni è legittimato ad agire per la loro reintegra.

Art. 19. (Abolizione dei regimi eccezionali al di fuori dei piani, per gli insediamenti produttivi non agricoli)

Gli insediamenti produttivi di cui all'art. 17, 3° comma della legge 765 («le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare 1/3 dell'area di proprietà in assenza di piano»), possono essere realizzati solo se previsti dagli strumenti urbanistici in sede di pianificazione con la sola eccezione degli insediamenti per finalità agrarie nelle zone agricole, i quali dovranno essere autorizzati dagli organi di settore fino all'approvazione del Prg.

Selezione della politica degli investimenti immobiliari

Art. 20. (Divieto agli Enti assistenziali e previdenziali di investimenti speculativi. Trasferimento agli Iacp del patrimonio immobiliare degli stessi enti)

Gli investimenti immobiliari sono vietati per gli Enti assistenziali e previdenziali.

Gli investimenti immobiliari già effettuati sono trasferiti entro ... anni agli Iacp contro emissioni di obbligazioni garantite dallo Stato.

Art. 21. (Obbligo di percentuali minime negli investimenti edilizi a favore della ristrutturazione e risanamento del patrimonio edilizio esistente)

Nell'ambito degli stanziamenti di edilizia economica e popolare le Regioni determineranno la quota percentuale da destinare a Peep per ristrutturazione e risanamento del patrimonio edilizio esistente la quale non potrà comunque essere inferiore al 60 per cento.

Art. 22. (Selezione della politica economica)

Credito e convenzioni: il credito immobiliare (prestanziamenti, finanziamenti in conto capitale, concessione di mutui a tasso agevolato) è riservato alla edilizia sovvenzionata ed all'edilizia convenzionata in regime di equo canone.

Risparmio casa e convenzioni: il «risparmio casa» è riservato all'edilizia sovvenzionata ed all'edilizia convenzionata in regime di equo canone.

Esenzioni fiscali: le esenzioni fiscali sono riservate all'edilizia convenzionata in regime di equo canone.

Piani poliennali: il finanziamento dell'attività edilizia è attuato attraverso piani decennali d'investimento con possibilità di previsioni biennali dopo il primo quadriennio a partire dal 1-5-1976.

NOTE

(1) La riforma del regime d'uso dei suoli comprende anche i suoli costruiti e il patrimonio edilizio esistente al fine di non creare un doppio regime privilegiando le rendite urbane immobiliari che oggi costituiscono la grande occasione per il capitale immobiliare.

(2) La dizione adottata è quella della «costituzione di riserva pubblica» e non quella di separazione del diritto di edificare dalla proprietà del suolo in quanto quest'ultima presuppone la conferma della precedente appartenenza di ciò che si separa («*separatum ergo est*»). Anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione, ad esempio, con giurisprudenza costante ha sempre escluso l'esistenza di un diritto di edificare. Pertanto la dichiarazione non deve essere di separazione (allo scopo di non riconoscere per legge ciò che

persino la giurisprudenza civile riconosce) ma di «costituzione di riserva pubblica» nell'ambito dei poteri che la Costituzione attribuisce al legislatore. La riserva si estrinseca attraverso l'azione diretta oppure attraverso la concessione all'operatore privato di inserirsi nel tessuto urbano formato e gestito dalla collettività. Né si può prescindere da una chiara enunciazione della riserva pubblica perché la sola qualifica di concessione è equivoca se non si evidenzia esplicitamente la derivazione dal potere pubblico per poi confermarla nei suoi contenuti attraverso specifici strumenti concessorii costituiti da convenzioni.

(3) L'assenza di privilegi per i proprietari dei suoli è necessaria per evitare che si svuoti il senso della riserva pubblica contrapponendole situazioni preferenziali derivanti dalla qualità di privato proprietario. Attualmente l'esistenza del privilegio dominicale di

prelazione in aree Peep in base all'11° comma dell'articolo 35 della legge n. 865, ha consentito, o meglio non impedito, la vendita dei suoli in aree 167 da parte dei proprietari a soggetti riuniti in cooperative di comodo, i quali divenendo così proprietari espropriandi sono venuti a godere di due vantaggi economici: a) la prioritaria assegnazione di fondi rispetto agli aventi diritto più deboli in quanto, già disponendo dell'area, hanno soddisfatto prioritariamente le condizioni per accedere a mutui e finanziamenti; b) l'assegnazione in proprietà anziché in diritto di superficie delle aree stesse.

(4) L'esplicita dichiarazione della finalità sociale della concessione è necessaria affinché i contenuti della convenzione annessa alla concessione non possano essere considerati illegittimi in quanto in contraddizione con convenienze aziendali. Ciò al fine di configurare sem-

pre più l'alloggio come un servizio sociale privilegiando il regime d'uso in contrapposizione alla considerazione della casa come merce.

(5) La mobilitazione, la strutturazione legale della partecipazione e dell'azione popolare, ed il controllo da parte degli utenti, costituiscono uno degli elementi fondamentali e qualificanti della proposta di legge in antitesi alla previsione di azioni legali, le quali, se gestite esclusivamente dagli organi della giustizia nelle condizioni di paralisi in cui oggi si trovano, offrirebbero agli evasori garanzie di tali ritardi nelle sanzioni da renderle inefficaci.

(6) Potrebbe essere ammessa l'eccezione esclusivamente nel rigido rispetto delle clausole dell'art. 35 della legge 865, prescrivendo che il proprietario deve risultare titolare del diritto di proprietà da almeno 5 anni, per evitare i frazionamenti e le cooperative di comodo di cui alla nota (3).