

ALLEGATO C

CRITERI FONDAMENTALI PER UNA LEGGE NAZIONALE PER L'URBANISTICA DI INIZIATIVA REGIONALE

(Il documento è stato illustrato da Vincenzo Cabianca in un incontro dibattito con i rappresentanti delle forze politiche, delle Regioni, delle organizzazioni sindacali e culturali, svoltosi a Roma, il 12 luglio 1973, nella Sala di S. Marta, in piazza del Collegio Romano).

1. Le scadenze del dicembre 1973

Nel maggio 1968, quando la « legge ponte » urbanistica del 1967 (varata — si ricordi bene — sull'onda dello sdegno per i crolli di Agrigento) cominciava a dare i suoi primi frutti, una sentenza della Corte Costituzionale (n. 55 del 9 maggio

1968) ridiede improvvisamente fiato alle aspettative della speculazione affermando che i vincoli a tempo indeterminato attraverso i quali gli strumenti urbanistici riservano le aree per i servizi ed attrezzature collettive (scuole, strade, verde, ospedali, etc.), così come i vincoli di inedificabilità totale o parziale su aree private, devono considerarsi illegittimi.

Sulla sentenza costituzionale si sviluppò un ampio dibattito che coinvolse pubblici amministratori, giuristi, urbanisti, uomini politici. La riforma urbanistica, basata sull'esproprio preventivo delle aree edificabili — che era fallita all'inizio degli anni '60 —, si ripropose come unico rimedio al pronunciamen-

to costituzionale, ed a molti la situazione sembrò matura per affrontare alla radice il problema delle proprietà dei suoli urbani. Prevalsero invece, ancora una volta, gli interessi più conservatori ed il problema fu eluso con l'approvazione della cosiddetta « legge tappo » (n. 1187 del 19 novembre 1968) che rinviò la questione di cinque anni riconoscendo ai vincoli degli strumenti urbanistici una validità appunto quinquennale.

Cinque anni — si disse — sono sufficienti per affrontare, con « responsabile serenità », una riforma di enorme importanza come quella urbanistica. Cinque anni, viceversa, sono passati, senza che nulla sia stato fatto. Le grandi lotte per la casa che

si sono susseguite dal 1968 hanno portato al blocco triennale dei fitti e dei contratti di locazione (legge n. 833 del 1969) ed alla legge per la casa (n. 865 del 1971), legge — quest'ultima — che ha certamente introdotto innovazioni significative, ma non ha sciolto il nodo di fondo dell'urbanistica.

Siamo così a meno di cinque mesi (1° dicembre 1973) dalla scadenza della legge 1187 ed a meno di sei mesi (31 dicembre 1973) dalla scadenza del blocco dei fitti, nuovamente sotto l'assillo dell'urgenza. Nuovamente tutti avvertono che il nodo di fondo è sempre quello della riforma urbanistica, ma tutti dichiarano che i pochi mesi che ci separano dal dicembre 1973 non consentono di affrontare e risolvere quel nodo.

Certamente la riforma urbanistica non si potrà in alcun modo avere entro termini così ristretti: su questo c'è consenso pressoché unanime e l'Inu, pur denunciando con forza i cinque anni perduti, non può non convenire con questa opinione. Che fare allora? Si impone la ricerca di una soluzione transitoria, di una soluzione d'attesa: ed è in questo senso che vanno tutte le proposte che nelle ultime settimane sono state da più parti formulate, riprendendo praticamente tutte le « soluzioni » che furono affacciate tra il maggio e il novembre del 1968.

A) Un primo gruppo di proposte suggerisce la proroga pura e semplice del termine stabilito dalla legge 1187: si tratterebbe, in sostanza, di stabilire che la validità dei vincoli urbanistici dichiarati incostituzionali dalla sentenza n. 55 permane ancora per uno, due o tre anni. (In questo senso sembra muoversi la Democrazia cristiana, con le dichiarazioni dell'on. Degan e il d.d.l. dell'on. Cabras).

B) Un secondo gruppo di proposte sposta decisamente il problema sul terreno operativo e, chiamando direttamente in causa i comuni, suggerisce misure tendenti — in vario modo — a dare inizio o a completare i procedimenti espropriativi, o mediante la tempestiva adozione/approvazione dei piani particolareggiati, o utilizzando le procedure espropriative della legge 865 del 1971 per tutte le aree coperte da vincoli preordinati all'esproprio, o — ancora — dichiarando aperta *ope legis* la procedura espropriativa per le medesime aree.

C) Un terzo gruppo di proposte tende anch'esso a impegnare direttamente la responsabilità dei Comuni (o delle Regioni), mediante la riadozione dei

piani vigenti, che consentirebbe di far scattare un ulteriore puinquennio di salvaguardia

D) Un quarto gruppo di proposte, basandosi sulla considerazione che le aree vincolate diventerebbero — quando i vincoli decadessero — « zone bianche », e quindi, sottoposte alle limitazioni di edificabilità di cui all'art. 17 della legge ponte del 1967 (1,5 mc/mq nei centri abitati; o 0,10 mc/mq fuori da tali centri), suggerisce di rendere più drastiche le limitazioni suddette.

E) Un quinto gruppo di proposte tende ad anticipare una determinata soluzione generale della riforma urbanistica, con un provvedimento legislativo che riconosca il diritto generale della proprietà a un'edificabilità minima e diffusa su tutto il territorio, imponendo peraltro che tale diritto possa essere fruito in termini reali solo dai proprietari delle aree cui i piani attribuiscono l'edificabilità effettiva, mentre gli altri proprietari beneficerebbero di un indennizzo pari alla rinuncia all'edificabilità minima. (Il Comune fungerebbe da « cassa di compensazione », esigendo dai proprietari delle aree in concreto edificabili una quota proporzionale al valore della cubatura eccedente l'edificabilità minima, e versando agli altri proprietari l'indennizzo per la rinuncia all'edificabilità minima).

F) Un sesto gruppo di proposte, infine, suggerisce di dichiarare *ope legis* la separazione del diritto a edificare dalla proprietà dei suoli, e l'appartenenza dello *ius aedificandi* agli enti locali elettivi; questi ultimi concederebbero la facoltà di edificare a termine o a titolo oneroso, secondo le prescrizioni dei piani urbanistici.

Prima di entrare nel merito delle proposte suddette, l'Istituto nazionale di urbanistica vuole ribadire — e sottoporre al confronto e al dibattito — una sua tesi politica che considera decisiva, essenziale e preliminare a ogni considerazione e valutazione specifica:

In primo luogo l'Inu ritiene che — sul piano delle modificazioni legislative come su quello del movimento di lotta e di opinione pubblica, sul piano tattico come su quello strategico — la scadenza della legge 1187 debba essere considerata congiuntamente con quella della legge 833 del 1969. Vincoli urbanistici e blocco dei fitti e dei contratti sono infatti due aspetti di una medesima politica di salvaguardia dei fondamentali diritti sociali; ri-

forma dei regimi di appartenenza degli immobili e condizionamento degli esiti sociali ed economici di tale riforma sono due elementi non scindibili d'un medesimo disegno strategico.

In secondo luogo l'Inu afferma che le proposte legislative ed operative formulate o formulabili per evitare la situazione di caos, che potrebbe aprirsi il 1° dicembre prossimo, non devono e non possono essere valutate solo in sé e negli effetti congiunturali che determinano, ma devono invece essere soprattutto misurate nella loro coerenza con una strategia e prospettiva generale di riforma urbanistica.

In altri termini anche se non è realisticamente possibile giungere entro l'anno al varo di una riforma urbanistica, occorre almeno che i provvedimenti che saranno adottati per superare la scadenza del 30 novembre prossimo siano tali da *non contraddire* e da non pregiudicare i principi fondamentali che dovranno essere posti a base della riforma e, anzi, siano tali da *anticipare*, almeno parzialmente, la codificazione legislativa di alcuni di tali principi.

L'Inu ha da tempo delineato i principi e i meccanismi essenziali della riforma, proprio a partire dal dibattito che si aprì sulla sentenza n. 55 del 1968. Poiché riteniamo che è a partire da tali principi — e dal quadro di riferimento che essi costituiscono — che vanno valutate le proposte legislative di congiuntura, crediamo necessario procedere a un riepilogo e a un'illustrazione delle proposte di riforma già avanzate dall'Inu.

2. Le proposte di riforma dell'Inu

In un primo momento l'Inu ha affrontato la questione centrale della riforma dei regimi di appartenenza e di utilizzazione dei suoli; la proposta dell'Inu fu al centro del dibattito del convegno su *Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi*, svoltosi a Bologna nel febbraio 1970 per iniziativa dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (sezione regionale dell'Emilia Romagna), della Consulta urbanistica regionale dell'Emilia Romagna, in collaborazione con l'Inu (atti, pp. 43-51). Successivamente in occasione del XIII Congresso nazionale dell'Inu su *Lo sfruttamento capitalistico del territorio* (Ariccia - Roma, luglio 1972, atti in corso di stampa), la proposta è stata integrata

con l'indicazione di principi e contenuti relativi ad altri aspetti della legislazione urbanistica. Qui di seguito si riportano le proposte relative alla riforma dei regimi di appartenenza e di utilizzazione dei suoli come è stata sviluppata dalla Commissione per il diritto urbanistico dell'Inu rispetto al testo formulato nel 1970 ed una sintesi del documento elaborato per il Congresso di Ariccia del 1972

2.1. Riforma dei regimi di appartenenza e di utilizzazione dei suoli.

Costituzione di riserva pubblica per il diritto di utilizzo del territorio.

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

Modalità di attuazione: attuazione diretta ed attuazione in concessione.

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 ad enti pubblici di settore, a cooperative a proprietà indivisa, a cooperative, e, nei casi previsti dalla legge, mediante concessione amministrativa a privati ai sensi di cui al punto successivo.

Finalità e contenuti della concessione.

Le concessioni amministrative inerenti alla edificazione ed all'uso dell'edificato devono assicurare il fine sociale e devono prevedere: appartenenza pubblica delle sedi su cui si concede la edificazione; destinazioni conformi agli strumenti urbanistici ed agli standards edilizi; termini di durata dell'edificazione e della concessione; condizioni subiettive per l'assegnazione; priorità di assegnazione; canoni vincolanti; regolamento d'uso; sanzioni, ipotesi di decadenza, revoca e riscatto; diritti e controlli degli utenti; limiti di circolazione; prezzo di cessione ove consentita; limiti di rinnovo; diritti di prelazione; casi di rifiuto.

Regolamento.

Quanto previsto nel punto

precedente è disciplinato da norme regionali (che contengono anche il capitolato tipo da allegarsi alla concessione), da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Appartenenza pubblica delle sedi sulle quali si concede la edificazione.

La edificabilità nelle zone a destinazione insediativa (residenziale e produttiva) può essere concessa esclusivamente su terreni preventivamente espropriati dall'ente territoriale elettivo. La edificabilità nelle zone agrarie — limitatamente agli insediamenti effettivamente destinati all'attività agricola in base a specifici piani di settore — è concessa anche su suolo privato mediante concessione amministrativa in conformità allo strumento urbanistico ed ai contenuti generali della concessione edilizia, con atto d'obbligo relativo al non frazionamento ed alla non costruzione dell'inedificato.

Canoni d'uso.

Per i privati i canoni d'uso sono fissati a tasso determinato 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 dall'Ufficio tecnico erariale.

Per gli enti pubblici il canone d'uso è riferito a parametri socio-economici. Le modificazioni nel tempo sono riferite esclusivamente alle variazioni del potere di acquisto della moneta e dal degrado, con assoluta esclusione di fattori diversi.

Prezzi di cessione delle concessioni d'uso.

Per gli enti pubblici è vietata la cessione ai privati. Per i privati, nei termini consentiti dalla legge, non può eccedere la capitalizzazione del canone d'uso a tasso determinato.

Conformità agli strumenti urbanistici.

La edificabilità può essere concessa esclusivamente in conformità agli strumenti urbanistici esecutivi.

Assegnatari delle concessioni.

Gli assegnatari delle concessioni sono, per i terreni espropriati dall'ente, gradatamente: gli IACP, le cooperative a proprietà indivisa, le cooperative, gli altri enti pubblici. Una volta assicurato il soddisfacimento

delle esigenze di detti enti, il residuo viene assegnato in concessione a privati.

Valore generale della concessione.

La gradualità dell'entrata in funzione della norma per il costruito e per il costruendo privato sarà disciplinata in sede di norme transitorie.

Termini di durata dell'edificazione e delle concessioni.

L'edificazione deve essere ultimata in conformità alla licenza entro tre anni dalla data del rilascio della licenza. La conformità a tutte le norme è attestata dal certificato di fine lavori conforme alla licenza e dal certificato di abitabilità o di agibilità a seconda dell'opera rilasciata esclusivamente dall'autorità comunale.

La data di inizio della concessione ad edificare coincide con l'atto della concessione, la data d'inizio reale della concessione d'uso coincide con la data del rilascio della licenza di abitabilità.

La concessione d'uso è a termine e della durata di anni..... a partire dalla data di concessione della licenza di edificazione.

La concessione può essere prorogata per motivi di pubblico interesse ed a titolo oneroso entro un limite massimo inderogabile di anni..... a partire dalla data della concessione della licenza. E' vietata la subconcessione del diritto di edificare.

Circolabilità dei beni in concessione.

I beni 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, ecc.). I beni in concessione ad enti possono essere esclusivamente dati in locazione.

Destinatari della concessione a canoni vincolanti; decadenze, revoca, riscatto, controlli.

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.

La concessione decadrà per il venir meno di requisiti subiettivi del concessionario, per inadempimento agli obblighi della concessione, e potrà essere revocata o riscattata per sopravvenienze. La concessione è sottoposta a controlli periodici.

Diritti di prelazione.

Il concedente può esercitare il diritto di prelazione in caso di cessione della concessione in uso. (Il concedente subentra per revoca in caso di cessione della concessione di edificare).

Diniego della concessione.

La concessione 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.

Estensione progressiva del regime concessorio al patrimonio edilizio esistente.

Il regime concessorio unificato si applica a partire dalla entrata in vigore della legge a tutto il patrimonio edilizio pubblico e parapubblico.

Tutto l'edificato di proprietà privata si intende realizzato in regime concessorio assumendo convenzionalmente la data dell'entrata in funzione della legge come data di inizio della concessione.

Norme transitorie.

L'efficacia dei vincoli relativi ai prezzi di cessione, ai canoni d'uso, nonché ai diritti di prelazione in base alla condizione sociale degli assegnatari diviene operativa per l'edificato privato e per l'edificando privato a partire da..... ferma restando la data d'inizio e scadenza della concessione stessa (nei limiti di quanto già si godeva fino a tale data). I canoni d'uso sono disciplinati nel decennio dalle leggi generali sugli affitti (blocco dei canoni, equo canone, ecc.).

Azione popolare.

L'azione popolare è consentita a qualsiasi cittadino, il quale può citare in giudizio, personalmente e senza oneri fiscali, 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).

Abusivismo.

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

E' fatto divieto di stipulare atti di compravendita e di registrare atti sia di compravendita sia di locazione di immo-

bili in assenza della 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).

2.2. Contenuti di una nuova legislazione urbanistica nazionale.

La proposta è basata sulla premessa che l'iniziativa per la formazione della nuova legge urbanistica nazionale parta dalle amministrazioni democratiche delle Regioni.

L'Inu ritiene che una iniziativa di questa natura sia valida nella misura in cui sia portata avanti sulla base di una elaborazione condotta in comune dalle rappresentanze regionali più avanzate, ma beninteso con l'apporto determinante delle forze politiche, sindacali, associative, culturali, di base, e possa contare per i suoi sviluppi sull'affiancamento e sul sostegno di queste forze, alle quali l'invito a partecipare all'iniziativa è particolarmente diretto.

Una prima serie — certo incompleta — di punti e di indirizzi relativi ai possibili contenuti di una nuova legislazione urbanistica nazionale, per fornire un primo alimento alla discussione, può essere la seguente:

un primo punto di « principio » riguarda l'adozione del metodo della dialettica permanente tra i diversi livelli di pianificazione (comunale - comprensoriale - regionale - nazionale) per la definizione delle scelte programmatico-urbanistiche e la formazione dei piani: nel senso che alle scelte relative ad ogni livello di pianificazione partecipino, per quanto possibile ed in condizione di parità, le rappresentanze dei livelli « superiori », « inferiori » e dei « pari livelli » di zone limitrofe.

Questo punto mira all'eliminazione della « piramide dei poteri », cioè del sistema di subordinazione dei livelli « inferiori » a quelli « superiori », nel senso che ad ogni livello sia riconosciuta piena autonomia per quanto possibile ed in condizione di parità, le rappresentanze dei livelli « superiori », « inferiori » e dei « pari livelli » siano frutto di elaborazioni e decisioni comuni o paritetiche.

Da questo criterio di impo-