

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5546

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**POMPILI, MORASSUT**

Modifica del capo III della legge 28 febbraio 1985, n. 47,  
in materia di recupero urbanistico di insediamenti abusivi

*Presentata il 24 ottobre 2012*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La presente proposta di legge interviene in una fase di profondo cambiamento, caratterizzata da una significativa attività per la revisione della legislazione urbanistica e per l'affermazione di una rivoluzione dei ruoli istituzionali introdotta, ormai anni fa, con i provvedimenti Bassanini.

Ormai tutte le forze politiche ritengono non più rinviabile la necessità di affrontare con una nuova disciplina urbanistica, che tenga conto della possibile evoluzione degli assetti istituzionali nel nostro Paese, conforme a una logica federalista, il tema più difficile e impegnativo dei prossimi anni: la riorganizzazione, il recupero e la riqualificazione di aree urbane la cui vocazione è ormai esaurita e dei consistenti ambiti di territorio periferici presenti nelle città italiane.

I temi del risanamento e della riqualificazione diventano ancora più complessi quando si fa riferimento all'abusivismo, un fenomeno negativo che da alcuni decenni caratterizza lo sviluppo di estesi ambiti del territorio nazionale, in particolare del centro-sud, fino a generare veri e propri centri spontanei.

Gli strumenti per il recupero e la riqualificazione sono giudicati ormai comunque insufficienti ad affrontare e risolvere le esigenze di riqualificazione, soprattutto relative alle urbanizzazioni abusive, e sempre più gli addetti ai lavori concordano nel ritenere inderogabile una sostanziale modifica delle disposizioni vigenti in materia urbanistica, anche se con la legge n. 179 del 1992 e il con decreto-legge n. 398 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 493 del 1993

sono stati introdotti elementi di novità — nell'ambito delle disposizioni vigenti — in particolare per quanto riguarda la ricerca della contrattazione tra pubblico e privato e di *iter* autorizzativi più snelli.

Con la legge n. 47 del 1985 e con la legge n. 724 del 1994 è stata avviata una gigantesca operazione di sanatoria edilizia non tenendo nel dovuto conto, e ciò ha rappresentato il nocciolo duro della contestazione soprattutto da parte di tutte le forze che hanno a cuore la tutela ambientale, le modalità del recupero urbanistico che tale processo sottendeva. Ciò ha causato un'inevitabile ricaduta negativa sulle economie dei bilanci delle amministrazioni locali, che proprio per alcuni meccanismi della sanatoria si sono viste costrette ad avviare le procedure urbanistiche per il riconoscimento dei nuclei edilizi spontaneamente sorti, e spesso è stata proprio l'incombente dei costi a inibire l'attività del riconoscimento da parte di molte amministrazioni comunali. Una particolare rilevanza riveste in questo scenario l'esperienza dell'autorecupero e delle opere a scomputo condotta a Roma, epicentro del fenomeno dell'abusivismo, e in alcuni comuni dell'*hinterland* che sta consentendo all'amministrazione comunale di « capitalizzare » in opere di urbanizzazione realizzate direttamente nei luoghi di provenienza gli oneri dovuti con l'ausilio di consorzi di cittadini fondati per tale scopo.

Queste esperienze assumono un significato politico sociale enorme, ma non possono da sole garantire l'inversione dei processi di compromissione del territorio. Ben altre sono le energie e le sinergie pubblico-private da attivare. Per questa ragione è stata redatta la presente proposta di legge, che si propone di recuperare gli embrioni più significativi della legislazione sul recupero degli insediamenti sorti spontaneamente e, più in generale, degli ambiti urbani degradati (facendo riferimento per quest'ultimo aspetto alle leggi più recenti), mantenendo comunque la centralità del processo di piano urbanistico

e del ruolo dei comuni nella gestione dello stesso.

L'architettura del provvedimento è stata pertanto progettata sulla base dell'istituto delle varianti agli strumenti urbanistici generali di cui all'articolo 29 della legge n. 47 del 1985, introdotto dal legislatore senza una valutazione preventiva della possibilità di una sua effettiva incidenza nei processi di riqualificazione urbanistica ed edilizia degli ambiti territoriali interessati e pertanto privo di una sua concreta operatività anche, e non solo, per la cronica carenza di finanziamenti che caratterizza, come si è detto, la gestione dei piani urbanistici da parte delle amministrazioni comunali.

Nella presente proposta di legge, comunque imperniata su un forte controllo pubblico effettuato dalle autorità comunali, è disciplinato il progetto di attuazione dei processi di riqualificazione attraverso l'utilizzazione degli strumenti già presenti nella legislazione vigente e imperniati sulle sinergie tra pubblico e privato.

Si prende spunto da questo scenario per presentare una proposta di legge che, partendo dalle emergenze del recupero dell'abusivismo, intersechi gli istituti prevalenti che caratterizzano la legislazione vigente e quelli contenuti nelle più significative proposte di riforma (le perequazioni tra proprietari, il comparto urbanistico e i titoli immobiliari).

L'altro obiettivo perseguito dalla presente proposta di legge è di definire un nuovo sistema procedurale fortemente semplificato ed efficiente nella convinzione che procedure complesse nuocciano grandemente all'immagine dello Stato e delle istituzioni in genere e impediscano, di fatto, qualunque vera possibilità di recupero urbanistico e di partecipazione democratica dei cittadini ai programmi delle pubbliche amministrazioni. Nel caso del recupero dell'abusivismo la snellezza procedurale e l'efficienza decisionale degli organi pubblici sono una necessità per ripristinare la legalità e per chiudere gli spazi a ogni nuovo abusivismo.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifica del capo III della legge  
28 febbraio 1985, n. 47).*

1. Il capo III della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

## « CAPO III.

RECUPERO URBANISTICO  
DI INSEDIAMENTI ABUSIVI

ART. 29. — *(Criteri generali di realizzazione degli interventi).* — 1. Le regioni disciplinano con propria legge o con provvedimenti amministrativi generali le attività di promozione, pianificazione, realizzazione e gestione degli interventi di risanamento, recupero, riqualificazione, trasformazione e sviluppo degli insediamenti abusivi, nel rispetto dei principi generali dettati dalla presente legge e con prioritario riferimento alle aree periferiche degradate delle città metropolitane e dei comuni nei quali tali interventi risultano particolarmente urgenti e inderogabili anche ai fini della riqualificazione del tessuto sociale e ambientale.

ART. 30. — *(Proposte motivate di intervento).* — 1. La legge o il provvedimento amministrativo regionale di cui all'articolo 29 prevede che, fatto salvo quanto previsto dal medesimo articolo 29, i singoli cittadini, le imprese e i soggetti comunque portatori di interessi collettivi e diffusi possono presentare al comune interessato motivate proposte di intervento contenenti obiettivi, modalità, procedure e tempi previsti per la realizzazione degli interventi di cui al citato articolo 29.

2. Le proposte di cui al comma 1 del presente articolo possono essere redatte utilizzando anche le particolari forme di

intervento di cui all'articolo 2, commi 203 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, agli articoli 2 e 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, e successive modificazioni, e al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493.

3. Le leggi regionali di attuazione della presente legge prevedono l'obbligo a carico dei comuni di stabilire criteri trasparenti, obiettivi, non discriminatori e motivati di selezione delle proposte presentate, da pubblicare nel Bollettino Ufficiale della regione e nell'albo pretorio, formulando altresì una graduatoria di priorità degli interventi.

4. Con l'osservanza delle forme e delle modalità di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e all'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e secondo le norme contenute nei regolamenti previsti dall'articolo 10 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i richiedenti possono ottenere contributi e sovvenzioni per la redazione delle proposte di cui al presente articolo.

5. I soggetti proponenti possono altresì organizzarsi volontariamente in consorzi di urbanizzazione, consorzi di lottizzazione e comparti edificatori, anche senza personalità giuridica, o in altre forme associative previste dalle disposizioni vigenti.

ART. 30-bis. — (*Pianificazione*). — 1. Le proposte selezionate ai sensi del comma 3 dell'articolo 30 possono essere attuate, nell'ordine di graduatoria delle priorità, mediante piani territoriali polifunzionali redatti:

a) con affidamento diretto ai competenti servizi delle amministrazioni locali;

b) con attribuzione di appalti pubblici di servizi, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) mediante affidamento diretto ai soggetti proponenti di cui all'articolo 30, comma 1, senza alcun onere finanziario a carico di qualsiasi soggetto pubblico.

2. Nelle ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, il piano territoriale polifunzionale assume valore ed effetti di piano particolareggiato di iniziativa privata e può essere approvato mediante la forma dell'accordo di programma, purché sia garantita la presenza di un responsabile abilitato della regione nelle ipotesi in cui il piano contenga previsioni costituenti varianti sostanziali allo strumento urbanistico generale.

3. Qualora il piano territoriale polifunzionale comprenda aree sottoposte a vincoli di tutela di interessi pubblici di competenza di amministrazioni centrali o locali diverse dal comune deve essere assicurata la presenza di responsabili abilitati a decidere in ordine ai medesimi interessi.

4. L'accordo di programma di cui al comma 2 del presente articolo può essere realizzato anche sotto forma di conferenza di servizi, convocata dal comune, anche su istanza dei proponenti, secondo le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. Qualora le proposte di cui all'articolo 30 contengano ipotesi di riqualificazione, trasformazione e sviluppo delle aree periferiche degradate, il piano particolareggiato polifunzionale, di iniziativa pubblica o privata, può prevedere adeguati incrementi di cubatura anche eccedenti la misura risultante dalla sanatoria urbanistico-edilizia dei nuclei di insediamento abusivo, da destinare, nei limiti degli *standard* urbanistici, sia ad opere e servizi di pubblico interesse, sia a realizzazioni private nel quadro degli obiettivi di programmazione negoziata degli interventi di cui all'articolo 30-ter.

ART. 30-ter. — (*Gestione degli interventi*).

— 1. La realizzazione degli interventi urbanistico-edilizi in base a un progetto esecutivo previsti dal piano territoriale

polifunzionale di cui all'articolo 30-*bis* è effettuata secondo le seguenti modalità:

a) qualora gli interventi di cui all'alinea siano finanziati in misura pari o superiore al 50 per cento da amministrazioni pubbliche o con procedure di cofinanziamento dell'Unione europea, essi sono realizzati mediante appalti pubblici di lavori, in conformità alle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e alle altre disposizioni vigenti in materia di contabilità e contratti della pubblica amministrazione;

b) qualora gli interventi di cui all'alinea siano a totale finanziamento privato o, comunque, finanziati da amministrazioni pubbliche in misura minore al 50 per cento dell'importo stimato dei lavori, essi possono essere affidati direttamente ai soggetti proponenti. Le opere di urbanizzazione primaria sono realizzate direttamente a scomputo della quota di oneri prevista dall'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, e dalla presente legge.

2. Qualora gli interventi urbanistico-edilizi previsti dal piano territoriale polifunzionale comportino un incremento della cubatura edificabile da destinare a opere e a servizi di interesse pubblico o privato, i soggetti proponenti sono ammessi, a parità di condizioni, a partecipare ad appalti pubblici, concessioni di costruzione e di gestione, società miste, appalti pubblici di servizi, comprendenti lavori strumentali, da attribuire nel rispetto delle disposizioni vigenti. Il corrispettivo del contratto può essere costituito totalmente o parzialmente dall'attribuzione di cubatura edificabile ad usi privati, prevedendo nei bandi e nei capitolati di gara l'obbligo di realizzare contestualmente e gratuitamente le opere e gli interventi che comportano incremento di cubatura edificabile da destinare ad usi pubblici o di pubblico interesse.

3. Nei bandi di cui al comma 2 è allegato uno schema di convenzione per

l'affidamento della gestione delle opere e dei servizi pubblici o di pubblico interesse, che stabilisce precisi obblighi di servizio pubblico da definire in relazione agli interessi degli utenti del piano territoriale polifunzionale, ovvero in relazione a esigenze generali dell'amministrazione comunale.

ART. 30-*quater*. — (*Compensazione dei diritti urbanistico-edilizi*). — 1. Il piano territoriale polifunzionale di cui all'articolo 30-*bis* prevede un indice generalizzato di compensazione delle aree e dei diritti urbanistico-edilizi, dei quali sono titolari soggetti destinati all'espropriazione o a vincolo di inedificabilità urbanistico-edilizia, esclusi i vincoli di cui agli articoli 32 e 33.

2. La compensazione di cui al comma 1 del presente articolo è attuata dall'agenzia di cui all'articolo 30-*quinquies*.

3. Resta ferma la facoltà dei proprietari di chiedere, in via alternativa, l'indennità di esproprio e di occupazione ai sensi delle disposizioni vigenti. In tal caso le aree espropriate sono destinate prioritariamente alla realizzazione di opere e di interventi pubblici o di pubblico interesse e, secondariamente, all'allocazione degli interventi di edilizia privata di cui all'articolo 30-*bis*.

ART. 30-*quinquies*. — (*Agenzia tecnica per l'assistenza e il controllo degli interventi*). — 1. La legge regionale prevede, altresì, che con deliberazione del consiglio comunale è istituita un'agenzia tecnica per l'assistenza e il controllo degli interventi, composta da soggetti scelti dal comune, con comprovata competenza in materia.

2. Il consiglio comunale predispone e approva il regolamento dell'agenzia di cui al comma 1, che acquista personalità giuridica di diritto privato e non ha fini di lucro.

3. Lo statuto dell'Agenzia di cui al comma 1 prevede i compiti essenziali della stessa, tra i quali:

a) assistenza tecnica ai soggetti interessati a redigere le proposte di cui all'articolo 30;

b) accertamento e valutazione tecnica dell'ammissibilità e della convenienza economico-sociale di realizzazione delle proposte di cui all'articolo 30;

c) coordinamento degli interventi infrastrutturali all'interno dei singoli piani territoriali polifunzionali e comparazione tra gli interventi ammessi, allo scopo di evitare duplicazioni e interferenze e di proporre l'ottimale allocazione degli interventi;

d) gestione delle misure di compensazione di cui all'articolo 30-*quater*;

e) assistenza giuridica, tecnica ed economico-finanziaria in ordine al reperimento delle risorse finanziarie pubbliche e private, ai contenuti, alle modalità e alle procedure dei bandi e dei capitolati di gara, nonché all'emanazione, mediante procedure semplificate, degli atti amministrativi autorizzativi.

ART. 30-*sexies*. — (*Forme di gestione dei quartieri dopo la realizzazione degli interventi*). — 1. Ultimate le fasi di realizzazione degli interventi, la gestione dei medesimi aventi carattere urbanistico-edilizio e relativi ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria, esclusi quelli oggetto di programmazione negoziata, può essere affidata direttamente ai consorzi di urbanizzazione o di lottizzazione ovvero agli altri soggetti realizzatori, previa trasformazione dei soggetti e dei rispettivi statuti, in conformità a uno schema tipo predisposto dall'agenzia di cui all'articolo 30-*quinquies* e approvato dal consiglio comunale. Lo schema tipo disciplina:

a) la figura del condominio comprensoriale o di quartiere, prevedendo principi democratici e criteri di rotazione nell'attribuzione delle cariche sociali; forme di partecipazione, anche a mezzo di associazioni rappresentative degli interessi di categoria; forme di controllo sulla regolarità e sull'economicità della gestione da affidare preferenzialmente a utenti del quartiere mediante procedure elettorali indette e amministrare dal competente organo del condominio comprensoriale o di quartiere;



b) la possibilità di affidare la manutenzione di parti comuni e di servizi sociali a valenza territoriale agli stessi utenti riuniti in forme idonee organizzative, in conformità alle disposizioni vigenti in materia di lavori e di servizi socialmente utili ».

ART. 2.

*(Interventi sostitutivi dei comuni).*

1. Qualora le regioni non adempiano alle disposizioni previste dal capo III della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 della presente legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge i comuni provvedono direttamente ad attuare tali disposizioni, disciplinando le fasi della promozione, pianificazione, realizzazione e gestione degli interventi di recupero urbanistico di insediamenti abusivi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0065540\*