

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 184</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COSTAMAGNA, CAVALIERE, DEL DUCA, STELLA, ZOPPI, DAL MASO, GASPARI, BOLDRIN, FUSARO, CORA', CAROLI, ORSINI GIANFRANCO, ZOLLA, BOFFARDI INES, CASTELLUCCI, ALLEGRI, GRASSI BERTAZZI, VECCHIARELLI, LO BELLO, BORTOLANI, PEZZATI, AIARDI, PAVONE, CAPPELLI, CARUSO IGNAZIO, MEZZOGIORNO, FEDERICO, MARABINI, MEUCCI, BOTTA, MANTELLA, USELLINI, PRESUTTI, LAFORGIA, TESINI ARISTIDE, ANDREONI, MORO PAOLO ENRICO, CAVIGLIASSO PAOLA, SPERANZA, REVELLI, CORDER, SAVINO, GARGANO, CITARISTI, MORA, VILLA, QUIETI, SANGALLI, DE CINQUE, MAGGIONI, MANFREDI MANFREDO, ZAMBON, GARZIA, FERRARI SILVESTRO, PELLIZZARI, ZUECH, BAMBI**

*Presentata il 28 luglio 1976*

### Norme in materia urbanistica

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, elaborata sulla scorta di uno studio predisposto da una commissione di esperti, intende rispondere all'esigenza generalmente riconosciuta di un intervento urgente in materia urbanistica per ovviare alla scadenza dei vincoli imposti alle aree fabbricabili di proprietà privata con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (articolo 2), già prorogati con la legge 30 novembre 1973, n. 756, e per risolvere il problema di fondo di tutta la nostra legislazione urbanistica attuando una soluzione capace di rendere indifferente l'interesse dei proprietari di fronte alla regolamentazione imposta dagli strumenti urbanistici.

La ventilata proposta di scorporare lo *jus aedificandi* dalla proprietà dei terreni troverebbe, infatti, ostacoli ed opposizioni non solo da parte dei proprietari, perché è certo che la magistratura non esiterebbe ad intervenire di fronte ad una palese violazione del diritto di proprietà costituzionalmente garantito.

È ferma convinzione dei proponenti che lo sviluppo economico-sociale nell'ambito del sistema politico democratico voluto dalla Costituzione si deve ricercare attraverso leggi che favoriscano la proprietà privata ed impediscano la mortificazione del risparmio.

Questa proposta di legge individua una soluzione capace di consentire agli enti pubblici di acquisire aree per realizzare le opere pubbliche pagando solo il prezzo agricolo dei terreni previsto dalla legge n. 865 del 1971, consentendo contemporaneamente ai proprietari espropriati di trasferire altrove l'indice medio di cubatura. Questo indice medio territoriale pone effettivamente i proprietari delle aree su un piano di uguaglianza, consentendo inoltre agli enti pubblici di acquisire gli introiti dallo *jus aedificandi* eccedente l'indice medio.

Il sistema che si propone risolverebbe, inoltre, i problemi posti dalla scadenza dei vincoli sulle aree private già in atto ed imposti dai piani regolatori comunali, in quanto gli enti pubblici potrebbero acquisire subito la proprietà di queste aree, consentendo appunto il trasferimento dell'indice medio di cubatura, creando nel contempo una incentivazione per i proprietari espropriati a realizzare le cubature trasferite.

In ordine alle singole norme si osserva quanto segue:

*Articolo 1.* — Sostituisce integralmente lo articolo 34 della legge 17 agosto 1942, numero 1150. L'esigenza della nuova normativa si rende indispensabile per chiarire la posizione giuridica del programma di fabbricazione. Infatti la giurisprudenza relativa all'articolo 34 della legge urbanistica n. 1150 era costante e rigorosa nel ritenere illegittimi quei programmi di fabbricazione che prevedessero anche vincoli assoluti di inedificabilità o destinazioni specifiche di singole aree ad impianti pubblici o di interesse collettivo.

Con l'entrata in vigore della legge « ponte » urbanistica n. 765 del 6 agosto 1967 sono stati previsti dei limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanze tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti, residenziali e produttivi, e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio.

Pertanto successivamente, anche nei programmi di fabbricazione è invalso l'uso di applicare gli *standards* urbanistici introducendo conseguentemente vincoli diversi sulla proprietà privata. Un riconoscimento indiretto alla legittimità di questi vincoli è stato tentato con l'articolo 1 della legge n. 756 del 1973 e relativa alla proroga della efficacia della legge 19 novembre 1968, nu-

mero 1187, stabilendo che « le indicazioni del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportano l'inedificabilità, conservano la loro efficacia fino all'entrata in vigore delle leggi emanate dalle regioni », non oltre due anni dall'entrata in vigore della stessa legge n. 756.

È stato pertanto richiamato nel contesto sopra riportato il programma di fabbricazione per legittimare quanto illegittimo, e cioè un programma di fabbricazione che contenesse vincoli di inedificabilità o preordinato all'esproprio. Però non è stata dello stesso parere la decisione n. 3 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato depositata il 9 aprile 1974, la quale ha sottolineato che « al di fuori delle ipotesi speciali di specifici piani e interventi particolari inseriti in base ad una espressa previsione di legge nel programma di fabbricazione ovvero aventi valore di relativa variante, detti programmi non possono contenere con carattere impositivo specificazioni di destinazione per singole aree private, come, ad esempio, imposizioni di vincolo per spazi di uso pubblico o per pubblici impianti di interesse pubblico; come la realizzazione di nuove strade pubbliche, di aree a parco pubblico, di attrezzature di interesse collettivo ». Il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, con decisione n. 17 pubblicata il 5 febbraio 1975, discostandosi dall'indirizzo assunto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella decisione del 9 aprile 1974, ha riconosciuto legittimo inserire nei programmi di fabbricazione vincoli assoluti e destinazioni specifiche su aree determinate del territorio comunale. Di fronte a questi contrasti si rende dunque indispensabile una nuova disciplina della materia per chiarire il contenuto dei programmi di fabbricazione.

*Articolo 2.* — Sostituisce integralmente lo articolo 7 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, relativo ai limiti inderogabili di densità edilizia per le diverse zone territoriali omogenee.

L'esigenza di una revisione delle disposizioni vigenti si rende indispensabile per realizzare i seguenti obiettivi:

1) Consentire la sopraelevazione dei fabbricati nelle zone A e B per attuare un livellamento con quelli più alti preesistenti,

se tollerabile con le caratteristiche ambientali.

2) Consentire nelle zone *B* le trasformazioni per singoli edifici o complessi di edifici mediante demolizioni e ricostruzioni che realizzino la cubatura preesistente su delle superfici in gran parte ridotte allo scopo di acquisire spazi verdi in queste zone in gran parte compromesse.

3) Consentire la realizzazione degli edifici industriali, artigiani ed agricoli, con il solo riferimento ad un rapporto di superficie e con la possibilità di dotare i medesimi delle abitazioni attinenti.

*Articolo 3.* — Attua una innovazione fondamentale in materia urbanistica, imponendo il calcolo di un indice medio territoriale di cubatura risultante dal computo delle cubature consentite nelle zone residenziali. Questa innovazione consente di conservare il diritto di proprietà nel suo contenuto fondamentale previsto dal nostro ordinamento giuridico, attuando una corretta funzione sociale della proprietà stessa, poiché consente di finanziare i comuni in giusta misura per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria.

Inoltre con la formazione dell'indice medio di cubatura, riferito alle singole aree poste nel territorio interessato dallo strumento urbanistico, si realizza quel « contegno di indifferenza » dei proprietari di fronte alla formazione dei medesimi che con le disposizioni vigenti non è mai stato attuato.

È risaputo come con le disposizioni vigenti la formazione dei nuovi strumenti urbanistici abbia sempre alimentato tutto un sottobosco politico diretto alla valorizzazione di certe aree a danno di altre.

Ora la nuova impostazione prevista dall'articolo 3 pone i proprietari dei terreni su un piano di uguaglianza che si ritiene quello veramente voluto dalla Costituzione.

Infatti per realizzare una parità di condizioni fra tutti i cittadini, proprietari e non, si dovrebbe ricorrere ad un esproprio generalizzato di discutibile costituzionalità, poiché verrebbe a porci fuori del nostro sistema democratico per realizzare in forma scalare un sistema marxista che non è quello accolto dai nostri principi costituzionali.

*Articolo 4.* — Stabilisce che i costruttori i quali sfruttano le aree nell'ambito dell'indice di pertinenza, ma in misura supe-

riore all'indice medio territoriale, devono pagare al comune lo *jus aedificandi*, corrispondente alla cubatura eccedente quella media.

*Articolo 5.* — Stabilisce le modalità di stima dello *jus aedificandi*, da pagarsi ai comuni, rilevando che le somme percepite a questo titolo devono essere utilizzate esclusivamente per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria.

*Articolo 6.* — Modifica le vigenti disposizioni relative alla definizione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, apportando le seguenti innovazioni:

Considerato che le disposizioni vigenti indicano come opere di urbanizzazione primaria gli acquedotti e le fognature, si è ritenuto opportuno, sulla base dell'esperienza pratica, sdoppiare la consistenza di queste opere come segue:

a) le opere di presa e le condutture generali degli acquedotti, come i collettori principali delle fognature con i depuratori terminali, sono stati compresi nelle opere di urbanizzazione secondaria. Infatti, in un determinato comune, nel quale manchi una o entrambe di queste opere, non potrà mai il costruttore di un edificio od anche di più edifici, realizzare questi elementi costitutivi dell'acquedotto e della fognatura che devono forzatamente interessare tutto il territorio comunale ed in particolare le zone residenziali già compromesse.

b) gli allacciamenti all'acquedotto ed alla fognatura sono stati compresi nelle opere di urbanizzazione primaria.

*Articolo 7.* — Risolve una questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 41 della legge n. 1150 nel testo sostituito dall'articolo 13 della legge n. 765 del 1967, il quale pone sullo stesso piano soggetti i quali hanno violato le norme urbanistiche in forma diversa.

Infatti le sanzioni penali e pecuniarie si riferiscono genericamente a tutti coloro i quali hanno eseguito costruzioni senza licenza o in contrasto con questa. In pratica, però, queste violazioni sono di diversa natura e si rende conseguentemente indispensabile una disposizione chiara la quale preveda casi di possibile sanatoria per le opere eseguite, quando conformi allo strumento urbanistico.

*Articolo 8.* — Prevede a favore dei proprietari espropriati un indennizzo a prezzo agricolo del terreno calcolato ai sensi della vigente legge n. 865 integrato dalla disponibilità dell'indice medio di cubatura calcolato ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

Tale integrazione realizza il rispetto della proprietà privata senza gravare alcun onere sulla collettività che può disporre delle aree contro l'indennizzo del solo prezzo agricolo. Si è prevista per il proprietario la

possibilità di trasferire i titoli fondiari corrispondenti all'indice medio. La possibilità di aumentare la cubatura del 30 per cento nel caso di acquisto di cubatura derivata dai servizi pubblici, è stata calcolata in riferimento al disposto degli articoli 3 e 4 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

*Articolo 9.* — Coordina i termini delle convenzioni previste per le lottizzazioni con le disposizioni della presente legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

I comuni sprovvisti del piano regolatore generale dovranno includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione con l'indicazione dei limiti e dei tipi di ciascuna zona, con applicazione degli *standards* urbanistici previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 della presente legge.

I programmi di fabbricazione devono anche indicare le eventuali direttrici di espansione.

I comuni devono adeguare i piani regolatori generali e i programmi di fabbricazione già in vigore entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

### ART. 2.

I limiti inderogabili di densità edilizia per le diverse zone territoriali omogenee sono stabiliti come segue:

1) *Zone A*): per le operazioni di risanamento conservativo ed altre trasformazioni conservative, le densità edilizia di zona e fondiarie non debbono superare quelle preesistenti.

Per le eventuali nuove costruzioni ammesse, la densità fondiaria deve corrispondere a quella preesistente. È possibile prevedere la sopraelevazione dei fabbricati per consentire un livellamento con quelli più alti preesistenti, se tollerabile con le caratteristiche ambientali, ed alle condizioni stabilite dall'articolo 3 della presente legge.

2) *Zone B*): La densità territoriale e fondiaria di zona non deve essere inferiore a quella preesistente. Sono consentite le trasformazioni per singoli edifici e complessi di edifici, mediante demolizioni e ricostruzioni che realizzino la stessa cubatura preesistente, possibilmente su una superficie ridotta allo scopo di acquisire spazi verdi. Queste trasformazioni non sono soggette a limiti di altezza, ma i fabbricati trasformati devono rispettare le distanze minime previste dall'articolo 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Sono consentite le sopraelevazioni nei limiti previsti dal punto 1) *Zone A*) del presente articolo.

3) *Zone C*): I limiti di densità edilizia di zona risulteranno determinati dalla combinata applicazione delle norme di cui agli articoli 3, 4, 5, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, che dovranno essere stabiliti in sede di formazione degli strumenti urbanistici, e per i quali non sono posti limiti specifici, purché l'indice di cubatura non sia inferiore a 0,30 metro cubo/metro quadrato.

4) *Zone D*): Gli edifici destinati ad attività industriali ed artigiane sono soggetti al solo rapporto di superficie nella misura massima del cinquanta per cento di area coperta. Le abitazioni civili attinenti ai complessi produttivi sono consentite senza limite di cubatura ma devono essere contenute nel rapporto di superficie stabilito. Nei complessi produttivi sono compresi gli alberghi.

5) *Zone E*): I fabbricati agricoli e destinati alle attività connesse con l'agricoltura sono soggetti al solo rapporto di superficie nella misura massima del 33 per cento di area coperta. Le abitazioni attinenti ai complessi agricoli sono consentite oltre il rapporto di superficie stabilito e senza riferimento a limiti di cubatura. Per le zone agroturistiche è possibile consentire un indice di edificabilità nel rispetto della destinazione di zona.

6) *Zone F*): Si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 4, punto 5, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

7) *Zone G*): Turistiche: previste nelle località idonee devono consentire l'insediamento residenziale con limiti di cubatura e l'insediamento dei centri sportivi e degli alberghi con il solo rapporto di superficie nella misura massima del 50 per cento.

ART. 3.

Nella redazione degli strumenti urbanistici, si deve calcolare l'indice medio territoriale di cubatura risultante dal computo delle cubature complessive delle zone A-B-C, diviso per la superficie delle predette zone. Questo indice non deve mai risultare inferiore a 0,50 mc/mq e si intende assegnato come indice di cubatura di pertinenza delle singole aree poste nel territorio interessato dallo strumento urbanistico.

ART. 4.

I proprietari dei terreni, i quali a norma dello strumento urbanistico eseguano opere per una cubatura eccedente quella media assegnata ai sensi del precedente articolo 3, devono pagare al comune lo *jus aedificandi* corrispondente alla cubatura eccedente quella media e contenuta sempre nell'indice di zona.

ART. 5.

Il prezzo degli indici di cubatura (metro cubo di costruzione consentito) viene definito entro il mese di gennaio di ogni anno dai singoli uffici tecnici erariali e deve essere riferito alla percentuale del 10 per cento del costo di un metro cubo di costruzione civile definito per i singoli comuni.

L'importo ricavabile dalla cessione dello *jus aedificandi* deve essere destinato dai comuni esclusivamente per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria di cui al successivo articolo 6.

ART. 6.

L'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, e successive modificazioni e integrazioni è sostituito dal seguente:

« Le opere di urbanizzazione primaria, che condizionano il rilascio delle licenze edilizie a norma del comma 5) dell'articolo 31 della legge n. 1150 del 17 agosto 1942, nel testo sostituito dall'articolo 10 della legge n. 765 del 1967, sono le seguenti:

- a) strade residenziali;
- b) spazi di sosta o di parcheggio;
- c) allacciamento al collettore centrale della fognatura;

d) allacciamento alla condotta generale dell'acquedotto;

e) allacciamento alla rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;

f) pubblica illuminazione;

g) spazio di verde attrezzato.

Le opere di urbanizzazione secondaria sono le seguenti:

a) asili nido e scuole materne;

b) scuole dell'obbligo;

c) mercati di quartiere;

d) delegazioni comunali;

e) chiese ed altri edifici per servizi religiosi;

f) impianti sportivi di quartiere;

g) centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie;

h) aree verdi di quartiere;

i) fognatura principale e depuratori terminali;

l) condutture principali dell'acquedotto e relative opere di presa ».

#### ART. 7.

All'articolo 41 della legge n. 1150 del 1942, nel testo sostituito dall'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono aggiunti i seguenti commi:

« Le costruzioni eseguite senza licenza edilizia o in contrasto con questa possono ottenere la sanatoria nel solo caso in cui le opere risultino conformi alle norme urbanistiche vigenti al momento della richiesta della sanatoria.

I responsabili soggiacciono anche in tal caso alle sanzioni penali restando esonerati dalla sanzione pecuniaria.

In ogni caso per opere eseguite senza licenza o in contrasto con questa, ma conformi allo strumento urbanistico, è applicabile solo l'ammenda fino a lire un milione ».

#### ART. 8.

Ai proprietari delle aree espropriate e site nelle zone A-B-C-D-E ed F del territorio comunale viene riconosciuta, oltre la indennità prevista dalle norme della legge n. 865 del 1971, anche la disponibilità dell'indice medio di cubatura calcolato, ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

La cubatura di pertinenza può essere trasferita in ognuna delle zone A-B-C. In tal caso è consentito di aumentare del 30 per cento la cubatura di pertinenza dell'area che usufruisce del trasferimento, con possibilità di sopraelevazione di un piano oltre a quelli previsti dai limiti di zona.

Le cubature trasferibili sono rappresentate da titoli fondiari nominativi rilasciati dall'ente espropriato.

#### ART. 9.

Nelle lottizzazioni convenzionate i comuni possono integrare l'importo ricavabile dal valore dello *jus aedificandi* eccedente la cubatura media con la concessione di cubatura maggiorata sino al 30 per cento dell'indice di zona.

Queste concessioni possono consentire di elevare di un piano i fabbricati rispetto alla altezza massima di zona, e sono valutate con i prezzi dell'ufficio tecnico erariale previsti dall'articolo 5 della presente legge. Le somme a tale titolo introitate devono essere utilizzate dai comuni esclusivamente per realizzare opere di urbanizzazione secondaria.

I fabbricati agricoli sono esonerati da ogni contributo per le opere di urbanizzazione secondaria. I fabbricati industriali contribuiscono alle opere di urbanizzazione secondaria con il pagamento di un ventesimo del costo di costruzione per metro quadro.

#### ART. 10.

I proprietari che intendono trasferire o cedere tutta o parte della cubatura di pertinenza dei loro terreni, devono farlo con atto trascritto presso le conservatorie delle ipoteche e notificato a loro spese, entro trenta giorni, al comune in cui il terreno è sito.

I trasferimenti si possono attuare nei limiti previsti dall'articolo 8 della presente legge.

#### ART. 11.

Sono abrogate le disposizioni legislative incompatibili con la presente legge.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.