

CAMERA DEI DEPUTATI N. 517

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati RAUTI, GUARRA, VALENSISE

Presentata il 6 ottobre 1976

Risanamento urbanistico

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Recenti e clamorosi avvenimenti di cronaca hanno dimostrato come a Roma il fenomeno cosiddetto dell'«abusivismo edilizio» sia diventato non solo socialmente «esplosivo» ma abbia raggiunto dimensioni quantitative eccezionalmente elevate. Sempre per restare ai casi della capitale, è risultato che un buon quarto dell'attuale Roma è, dal punto di vista dell'edilizia, praticamente «fuorilegge» e che in queste ormai vastissime aree, cresciute nel silenzio o nel disinteresse formale delle autorità competenti, si siano venute insediando alcune centinaia di migliaia di persone: quattrecentomila, secondo i calcoli più cauti; almeno ottocentomila, secondo altre statistiche. E il fatto, poi, che non si riesca neppure ad essere precisi sulle cifre degli interessati, è un'altra riprova — ammesso che riprove siano necessarie — della sconcertante situazione nella quale si trovano un numero incredibilmente elevato di persone. E Roma, ovviamente, non è che un caso; sia pure un caso-limite, se si vuole, ma solamente una «situazione», alla quale fanno riscontro altre situazioni analoghe, che tutti hanno sott'occhio, specialmente nelle zone più congestionate del nostro Paese, a ridosso soprattutto dei centri maggiori.

La verità è che tutto lo sviluppo edilizio in Italia, nel corso degli ultimi decenni, è avvenuto in modo caotico, praticamente incontrollato, sostanzialmente anarcoide.

Negli anni del «centrismo» — i quali vanno considerati, sociologicamente, come il

periodo durante il quale si cominciarono a creare i «nodi» di alcuni grossi problemi di fondo della nostra collettività nazionale, destinati a stringersi, e a stringersi tutti insieme, successivamente — si può dire, per esprimersi in via sintetica, che si marciasse lungo la direttrice che dalle metropoli porta alle megalopoli (e non era ancora apparso all'orizzonte il terzo termine di questa «marcia» che, secondo una pubblicistica venuta poi di moda, in Italia e fuori, dalle metropoli e dalle megalopoli porta alle «necropoli», in una con la correlativa, e piuttosto fosca, tematica della cosiddetta «crisi dei grandi sistemi», che sarebbe propria della società post-industrializzata e che, sul piano corrente e che stiamo vivendo, emerge peraltro ogni giorno nella pratica non-gestionabilità dei maggiori aggregati urbani).

Ma, tornando al problema in termini più concreti, la «marcia verso le megalopoli», implicava comunque (quale che potesse o che volesse essere il giudizio complessivo, socio-culturale, su tale fenomeno) uno svilupparsi dei centri urbani — specie di quelli maggiori, soprattutto di quelli maggiori, è ovvio, nei termini stessi in base ai quali i problemi dell'addensarsi umano in aree ristrette tendono a svilupparsi in senso geometrico di contro al crescere meramente numerico dei soggetti interessati — uno svilupparsi dei centri urbani d'Italia secondo una linea che si vorrebbe definire logica: all'aumento della popolazione, doveva necessariamente corri-

spondere un aumento almeno correlativo di quel complesso di interventi pubblici, o dallo Stato delegati, che vanno sotto la dizione di infrastrutture sociali.

Altrove — poiché questo fenomeno della « corsa alle città », è mondiale, è riscontrabile sotto tutte le latitudini e indipendentemente dal tipo di regimi politici vigenti, è, si può dire, una costante e una caratteristica dell'epoca contemporanea (1) — a questa regola ci si è, più o meno, attenuti, specie nel mondo occidentale.

In Italia, no.

Dalle metropoli — che si potrebbero giustamente definire una sorta di « monumento urbanistico » dell'epoca industriale, finalizzato all'assolvimento delle funzioni e degli scopi che sono propri a questa fase dell'organizzazione socio-politica dell'umanità, e soggetto ai meccanismi interiori del consumismo — non si è passati alle più grandi megalopoli, secondo la linea di sviluppo cui dianzi si accennava, ma piuttosto a confuse conurbazioni, e cioè a città estesesi a macchia d'olio, con una carica terribilmente dirimente in termini di rottura dell'equilibrio con l'ambiente, con un « costo » terribilmente elevato in termini di sradicamento dell'uomo da ogni « valore » superiore, etico-spirituale; e con autentiche potenzialità sovversive insite, correlate, diremmo fisiologicamente connaturate, al tipo di vita, alle condizioni effettive e concrete di esistenza, che vi sono condannate ad avere le persone che da mille, e non contrastati fattori, vi sono richiamate a risiedere.

Chi scrive, porrebbe questa equazione: centrismo = corsa alle città = passaggio dalle città alle metropoli alle megalopoli; centrosinistra = corsa alle città = deviazione dalla linea precedente = degradarsi delle città e delle metropoli nelle conurbazioni.

Ad ogni modo, qui non si tratta tanto, o comunque soltanto, di analizzare in profondità quel che è avvenuto. Questo è se mai discusso essenzialmente politico — e culturale.

(1) Le metropoli con popolazione tra 1 e 3 milioni di abitanti erano: 17, nel 1920; 44, nel 1950; 66 nel 1960; 90, nel 1970. Adesso, secondo le statistiche dell'ONU, hanno superato il centinaio, con la sola eccezione-flessione registratasi di recente a New York dove, per effetto delle « drammatiche » condizioni di vita determinatesi, soprattutto a causa del dilagare della criminalità, si è verificato il fenomeno dello « svuotamento » delle zone centrali da parte di chi ha potuto « gettare la spugna » e andarsene in zone più verdi e più tranquille.

insieme — e lo si farà in altre e più pertinenti sedi.

Qui si tratta di prendere atto che, per un complesso di motivi, non solo le aree metropolitane di maggiore affollamento sono, tutte, diventate via via sempre meno a misura d'uomo e, anzi, tali da imporre — in termini sociologici collettivi — condizioni d'esistenza sempre più antitetiche anche a un'elementare condizione civile, ma sono cresciute — in talune zone — anche al di fuori di quei pur elementari e labili controlli che lo Stato aveva demandato agli enti locali.

Ed è qui — oltre che in quel più vasto contesto dianzi appena abbozzato — è qui che si va a situare il fenomeno del cosiddetto abusivismo edilizio, piaga che sta adesso emergendo in tutte le sue dimensioni, quantitative e sociali, in ogni grande centro d'Italia.

Noi diciamo « cosiddetto » abusivismo perché il fenomeno è frutto di una singolare, sconcertante, davvero emblematica sequela di errori, incompetenze ed omissioni dei pubblici poteri: si è detto a tutti che tutti potevano, liberamente, accorrere nelle città; ma nelle città non si sono fatti i piani regolatori o, dove si sono fatti i piani, non si sono redatti i non meno indispensabili « piani particolareggiati »; e dove questi, in rarissimi casi, sono venuti alla luce (dopo anni ed anni di « limature » nei piccoli aeropaghi assembleari che sono i Consigli comunali), essi non hanno trovato forza cogente di rispetto per difetto di uffici attrezzati, di « competenze » operanti in quegli uffici e in quelle strutture, per il loro costante franare — e arrendersi — di fronte all'incalzante offensiva dei piccoli, medi e grandi interessi che la « fame di case » ha, ovviamente, mobilitato e aizzato in permanenza.

Quando si hanno uffici tecnici che sono diventati anch'essi appannaggio del partitismo più ottuso e sfrenato; quando il numero dei funzionari « specializzati » a disposizione è irrisorio, al livello di « terzo mondo » e anche peggio; quando i Consigli comunali trascorrono la metà del loro tempo in diatribe di politica internazionale e l'altra metà a risolvere le crisi delle loro Giunte, non ci si può, poi, né stupire né indignare che, nel frattempo, le città crescano male, crescano per conto loro, in uno stato di confusione che genera fatalmente altra confusione.

Non è un caso che l'abusivismo edilizio sia dilagato soprattutto a Roma, il più « elefantaco », il più corrotto e indebitato tra i comuni d'Italia, il terreno prediletto dalle incessanti manovre politiche di chi ha visto sempre il

Campidoglio come un trampolino di lancio, per sé, il proprio gruppo o corrente o per le « formule » predilette, verso traguardi maggiori...

D'altronde, quando la mano pubblica e tutti gli enti che avrebbero dovuto « curare » — anche in termini di urbanistica non caotica — l'edilizia per i meno abbienti, non costruiscono che per un'irrisoria percentuale, come sta avvenendo ormai da tempo, non c'è neanche più spazio per tardivi richiami alle leggi vigenti: perché la gente inurbatasi mentre tutti pensavano ad altro e da ben altro erano sollecitati, una casa, un tetto, doveva pur cercarselo, comunque acquistarlo, comunque — al limite — costruirselo.

Questo dell'abusivismo edilizio è il caso più clamoroso, massiccio e plasticamente evidente, di come l'inerzia omissiva o l'incompetenza cronica dei pubblici poteri, a tutti i livelli, abbia costretto a diventare « fuorilegge » milioni di persone; le abbia costrette obiettivamente ad andare oltre la legge, non potendosi pensare che, per anni, milioni di persone, dovessero vivere accampate in tendopoli o potessero dormire per strade o parchi, in attesa che, chi di dovere, provvedesse a quello che invece andava addirittura previsto nel momento stesso in cui si delineava il fenomeno dell'incremento demografico delle città, ed anzi tale fenomeno ora, insieme, « vantato » come inversione di rotta e di tendenza di contro alle leggi precedenti e come base sicura del « miracolo economico » degli anni 1950.

Valga, per tutti i casi — anche fuori di Roma, essendo il fenomeno, come abbiamo già accennato, di ampiezza e di interesse nazionali — quello che abbiamo avuto modo di leggere proprio in questi giorni nella presa di posizione diffusa nella capitale ad opera di uno dei tanti consorzi — per la precisione, quello di « Tor di Mezza Via » — che i cosiddetti « abusivi » hanno costituito e che adesso stanno, giustamente, agitandosi contro le iniziative dei « pretori d'assalto », singolare genia di magistrati che si ricorda delle leggi oggi, e lo fa secondo un'ottica di sinistra, ma che per un ventennio e più non ha avuto, evidentemente, un suo solo esemplare che girasse per la periferia di Roma, che vedesse quello che vi stava accadendo e come vi si stava costruendo.

« Il comune di Roma — si osserva, dunque — ha improvvisamente deciso di demolire le nostre case, frutto dei nostri risparmi e dei nostri sudori. Noi non possiamo permettere che una Amministrazione comunale

che non è in grado di soddisfare le esigenze dei suoi amministrati, e che utilizza il diritto che la legge le concede di rilasciare licenze di costruzione non rilasciandone affatto, bloccando completamente un'industria edilizia che è forse la sola vera risorsa di Roma, arrivi al punto da distruggere quanto i cittadini hanno edificato con il solo sudore della loro fronte e senza mai chiedere niente a chi avrebbe dovuto anzi agevolarli.

Ricordiamoci che la nostra zona fu scelta proprio dal Comune per essere inserita nel piano regolatore attualmente vigente, come comprensorio di « Espansione edilizia ». Noi abbiamo adempiuto a tutti gli obblighi che la legge ci prescriveva: abbiamo presentato il piano di convenzione nel febbraio 1968, ed è rimasto fermo in qualche cassetto. Ci hanno chiesto successivamente delle varianti che noi abbiamo accettato ed inserito nel piano di convenzione, ma sono rimaste anch'esse nel cassetto. Infine abbiamo presentato un piano di sanatoria, per rimediare alla situazione venutasi a creare per l'immobilismo delle competenti Autorità, ed anche questo è finito nel solito cassetto. Tuttavia l'incremento di valore dei terreni per aree edificabili è stato chiesto puntualmente e regolarmente da noi pagato. Le opere di urbanizzazione primaria e secondaria (strade, fogne, ecc.) le stiamo facendo a spese nostre senza chiedere il contributo di nessuno.

Noi riteniamo di aver svolto un'azione meritoria:

1) perché assorbiamo una notevole manodopera, togliendola alla disoccupazione dilagante;

2) perché diamo una mano all'artigianato romano ancora in crisi, commissionando accessori (porte, finestre, pavimenti, ecc.) che consentono a tante piccole ditte di superare un momento difficile;

3) perché abbiamo cercato di risolvere il problema della casa da soli, visto che la maggior parte di noi, pur avendo pagato per anni i relativi contributi, non è riuscita mai ad avere il minimo contributo dalle autorità preposte.

Non dimentichiamoci che noi non abbiamo costruito su falde idriche, o su parchi pubblici, o in zone di rispetto paesaggistico. Noi abbiamo costruito le nostre case su terreno che lo stesso comune di Roma, nel suo piano regolatore generale, ha definito di « espansione edilizia ». Se qualche disordine costruttivo è potuto avvenire è da addebitarsi esclusivamente all'assenteismo ed alla noncu-

ranza che hanno caratterizzato l'opera dell'Amministrazione comunale fino ad oggi».

Adesso, che fare?

Di fronte a una situazione che, insieme a un certo numero di casi di «abusivismo» dovuti a iniziative di grossi speculatori dell'edilizia e dell'incremento di valore delle aree immobiliari, vede una miriade di casi di piccoli proprietari, e siamo, lo ricordiamo ancora, a livello di centinaia di migliaia di persone, che — tutte — vivono e lavorano; che, tutte, sono oberate di debiti e di rate per il pagamento della casa che si sono costruita o hanno comprato in quelle zone, che cosa fare, di concreto e di realistico insieme?

Una sia pur sommaria analisi dei «poteri» esistenti al riguardo, mostra un altro aspetto sconcertante di questa crisi: i Sindaci, dinanzi agli «abusi», non hanno altra alternativa che: o la demolizione *manu militari*, o l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari al valore della costruzione.

Si può discutere — e anche discettare — all'infinito sulla situazione, ma altre soluzioni, attualmente, non esistono. Esclusa la prima soluzione, in pratica, poi, non resta che la seconda, quella della sanzione pecuniaria. Ma, sempre ragionando in termini concreti, anche la sanzione pecuniaria generalizzata, è destinata a rimanere ineseguita, a meno che non si pensi ad una egualmente assurda esecuzione con espropriazione forzata delle costruzioni stesse, cosa che, in ogni caso, a parte la sua evidente impossibilità, lascerebbe l'attuale caos edilizio immutato nei suoi termini.

A Roma, e anche altrove, secondo le ultime notizie di stampa, si starebbe facendo avanti una soluzione che definiremmo «all'italiana»: quella di agire contro taluni costruttori abusivi «a titolo d'esempio». Tentativo assurdo e contro il quale, se ha ancora un minimo di funzionalità intelligente, proprio il potere legislativo in quanto tale dovrebbe levarsi concorde, perché non di un applicare qua e là la legge si tratterebbe ma di avvilirla, di stravolgerla, di denegarla del tutto nella sua sostanza etica, operando un richiamo saltuario ed episodico alle norme vigenti in base a soggettivi, opinabili e incontrollabili criteri; che diventerebbe poi, per via — come logico, come fatale — criteri di discriminazione e di corruzione, in base al «colore» politico delle Amministrazioni e a quello degli «abusivi», in base alle loro disponibilità economiche, in base alla loro «ricettività» a soluzioni... compromissorie. Il tutto, su un'area finanziaria che non è azzardato stimare di alcune migliaia di miliardi!

D'altronde, valga anche un'altra considerazione, non meno probante anche se meno giuridica: qui, si inferirebbe su cittadini che — dato il «vuoto» dei pubblici e locali poteri in cui si sono trovati — hanno creduto di risolvere il problema della casa, della «propria» casa, non manifestando sulle piazze, non bloccando il traffico, non assaltando uffici e sedi comunali, non pretendendo sacrifici finanziari dai dissestati bilanci pubblici e locali, non chiedendo abitazioni gratuite o quasi — com'è malvezzo corrente secondo le tecniche agitatorie delle sinistre, parlamentari o no — ma rimboccandosi in silenzio le maniche, impegnandosi con personale sacrificio, attingendo ai propri redditi di lavoro — il più delle volte modesti — oberandosi di cambiali e debiti e spesso lavorando di persona, con l'ausilio dei familiari e dei parenti, per fornirsi di un tetto senza gravare sulla solita, e mitica e latitante, collettività.

Si pone pertanto, ad avviso del proponente, l'urgente quanto inderogabile necessità di un provvedimento legislativo *ad hoc* che, in modifica o in deroga alla normativa vigente — com'è degli articoli che seguono — sia ispirati ai seguenti principi ed esigenze, sui quali, in molti ordini del giorno discussi in questi giorni da varie associazioni interessate, da consorzi tra piccoli proprietari, dagli stessi Consigli comunali «investiti» all'improvviso del problema, hanno concordato anche differenti parti politiche:

a) procedura agile e di emergenza per l'adozione di varianti ai piani regolatori relative alle zone colpite dall'abusivismo, che ne consentano il soddisfacente assetto ed inserimento urbanistico, con il minor sacrificio possibile di costruzioni già in atto e sanatoria per le altre;

b) sistema di sanzioni pecuniarie a carico dei contravventori attuali, che consenta ai comuni di ripartire l'onere delle demolizioni che risultassero indispensabili e delle ulteriori necessarie opere di urbanizzazione sulla generalità degli abusivi, in modo che il sacrificio *pro capite* sia oggettivamente sopportabile e non vi siano molti fortunati e pochi votati alla rovina.

c) espropriazione senza indennità delle opere di urbanizzazione già effettuate abusivamente da privati (strade, impianti idrici, ecc.) per la destinazione di esse ad uso pubblico;

d) severità estrema verso coloro che, nelle more della sanatoria, eseguano nuove opere abusive o che, dopo la pubblicazione delle nuove norme di risanamento, ad esse non si attengano.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Tutte le regioni, a mezzo dei loro organi preposti all'urbanistica, dovranno presentare, nel termine di giorni 30 dall'entrata in vigore della presente legge, al Ministero dell'interno un elenco dei comuni compresi nelle regioni medesime in cui il fenomeno delle costruzioni sprovviste delle autorizzazioni amministrative previste dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 modificata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 abbia assunto natura ed estensione tale da acquistare rilevanza sociale.

Il comune di Roma e quelli compresi negli elenchi così formati saranno soggetti alle norme di risanamento urbanistico previste dalla presente legge.

ART. 2.

Decorso inutilmente il termine di cui al primo comma del precedente articolo, gli elenchi mancanti saranno formati direttamente dal Ministero dell'interno attraverso le prefetture.

Contro l'inclusione negli elenchi o contro l'esclusione dai medesimi è dato ricorso ai comuni o ai privati interessati dinanzi al tribunale amministrativo regionale nel termine di giorni 15 dalla scadenza del termine di cui al primo comma dell'articolo 1 della presente legge, ovvero, nell'ipotesi di cui al primo comma di questo articolo, dal giorno della pubblicazione dell'elenco a norma dell'articolo seguente.

ART. 3.

Gli elenchi di comuni forniti dalle regioni e quelli di propria formazione saranno immediatamente pubblicati a cura del Ministero dell'interno sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 4.

Entro il 31 dicembre 1977, tutti i comuni soggetti a risanamento urbanistico a norma degli articoli che precedono dovranno modificare i loro piani regolatori generali e particolareggiati in modo da consentire la sanatoria delle situazioni di fatto esistenti alla

stessa data, con le eccezioni di cui all'articolo 5 che segue. In caso di comprovata difficoltà tecnica, essi potranno ottenere una proroga non superiore a mesi 1 (uno), con decreto del Presidente della giunta regionale.

Decorsi inutilmente i termini di cui al comma precedente, i comuni morosi dovranno porre immediatamente a disposizione della regione gli elaborati in corso, al fine del completamento dei piani a cura degli uffici urbanistici della regione stessa. A richiesta dell'assessorato regionale alla urbanistica essi saranno altresì tenuti a distaccare presso di esso il personale tecnico che verrà richiesto, anche nominativamente, per la collaborazione.

ART. 5.

Per esigenze inderogabili ai fini dell'ordinato e razionale assetto urbanistico delle zone da risanare, i sindaci potranno disporre la demolizione totale o parziale di opere in atto o in corso di esecuzione. Tali opere non potranno eccedere l'entità di un ventesimo dell'attuale consistenza complessiva delle costruzioni abusive esistenti nel comune. Agli attuali proprietari delle opere da demolire dovrà essere corrisposto, in aggiunta all'eventuale indennità di esproprio dei terreni per pubblica utilità, una indennità pari al valore dei materiali e della mano d'opera impiegata per la costruzione.

ART. 6.

In deroga all'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, a tutti gli esecutori di opere abusive sino all'entrata in vigore della presente legge sarà applicata una sanzione pecuniaria amministrativa stabilita dall'ufficio tecnico erariale in base ai seguenti criteri: costruzioni del valore sino a 10 milioni: 0,50 per cento; da 10 a 50 milioni: 5 per cento; da 50 a 100 milioni: 10 per cento; da 100 a 500 milioni: 20 per cento; oltre i 500 milioni: 30 per cento. I proventi di tali sanzioni saranno incamerati dai comuni e utilizzati per il pagamento delle indennità di demolizione previste dal secondo comma dell'articolo precedente, per le spese delle demolizioni stesse e, nell'eccedenza, per le opere di urbanizzazione.

Tra la indennità di cui all'articolo precedente e la sanzione pecuniaria di cui al presente articolo sarà operata compensazione.

ART. 7.

I comuni dovranno procedere all'immediata demolizione di tutte le opere abusive che fossero compiute successivamente all'entrata in vigore della presente legge. L'omissione di tale intervento costituirà illecito penale da parte del pubblico ufficiale responsabile, ove non costituisca più grave reato, a titolo di concorso nella contravvenzione prevista e punita dagli articoli 31, 32 e 41, lettera b) della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Gli autori delle costruzioni già complete nell'ossatura portante e già pervenute a copertura prima dell'entrata in vigore della presente legge potranno tuttavia far constatare tale stato dagli organi tecnici del comune di competenza, e in tal caso potranno procedere alle tamponature e rifiniture senza incorrere per tali attività in ulteriori sanzioni penali o amministrative. Nel caso però che l'opera debba essere demolita a norma dell'articolo 5 che precede, non avranno diritto all'indennità per le ulteriori opere compiute.

ART. 8.

Le disposizioni penali e tutte le altre non in contrasto con la presente legge rimangono in vigore.

ART. 9.

Dopo l'approvazione dei piani regolatori modificati ai sensi dell'articolo 4 che precede, tutte le costruzioni già ultimate o iniziate al momento dell'entrata in vigore della presente legge e che beneficeranno della sanatoria prevista nei piani stessi avranno diritto al rilascio della licenza di costruzione. Lo stato di iniziata costruzione dovrà risultare da documenti aventi data certa anteriore al 1° aprile 1976.

ART. 10.

I comuni potranno subordinare la concessione di dette licenze alla esecuzione delle modifiche ed adeguamenti necessari per rendere le costruzioni rispondenti alle norme igieniche e di sicurezza.

La licenza in sanatoria dovrà essere richiesta nel termine di giorni 90 dall'approvazione dei piani regolatori di risanamento previsti dalla presente legge, e sarà comunque subordinata al versamento dell'importo della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 6.