

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2171

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BUONTEMPO

Nuove norme in materia di sanatoria edilizia

*Presentata il 15 gennaio 2002*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Alla luce dell'esperienza acquisita appare opportuno e improcrastinabile apportare specifiche modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Non v'è dubbio che questa abbia in parte limitato il vasto fenomeno dell'abusivismo edilizio. Ma è anche vero che ha dato l'impressione di una confessione di impotenza delle istituzioni dinanzi a una situazione di illegalità così vasta e dirompente. In altre parole ha rappresentato un realistico riconoscimento dell'inadeguatezza degli strumenti urbanistici vigenti di fronte alla cessazione di ogni politica regolatrice delle migrazioni interne, e ciò in tempi di profonde trasformazioni della realtà sociale che ha visto il prorompere delle attività industriali e terziarie e il contrarsi, sino a un quinto, della popolazione agricola, con conseguente inurbamento massivo.

Si trattava di affrontare uno stato di necessità collettivo che — se anche non rientrava nei restrittivi criteri di cui all'articolo 54 del codice penale — non poteva essere ignorato sul piano sociale e politico, mentre si è fatto ricorso a criteri meramente repressivi che — oltre tutto — non si è stati in grado di applicare, salvo rarissimi casi, aprendo la porta all'ingiustizia e all'arbitrio.

Oggi dobbiamo prendere atto che le migrazioni interne di massa sono grandemente ridimensionate ed è, quindi, possibile applicare un effettivo rigore verso chi — per l'avvenire — non rispetti le norme urbanistiche.

Questo non può dirsi invece per quanto avvenuto a partire dal 1983, quando la citata legge n. 47 del 1985 pose il « termine invalicabile », peraltro successivamente prorogato, per le possibilità di sanatoria.

Per il comune di Roma, ad esempio, che è forse il più colpito dal fenomeno, sono attualmente in corso numerose procedure amministrative per fatti di abusivismo, con andamento decrescente dal 1983 ad oggi.

È chiaro che se per l'avvenire è ipotizzabile la prevista riduzione *in pristino* delle ulteriori opere abusive, ciò è in pratica inattuabile per quelle costruite nell'ultimo decennio, per gli stessi motivi che consigliarono l'approvazione della legge di sanatoria vigente.

Buona regola, alla quale ci si deve a nostro avviso attenere in materia legislativa, è quella di ritenere valida una legge solo allorché può essere applicata anche a nuove ma analoghe fattispecie. In caso contrario si determina un accumulo crescente di illegalità che, non essendo perseguibili, fanno scempio della certezza del diritto e aggravano i problemi. Ebbene, noi riteniamo che tale sorpasso delle violazioni rispetto ai mezzi repressivi disponibili possa cronologicamente collocarsi intorno al 1990.

D'altronde, le violazioni commesse nel campo edilizio nell'ultimo decennio hanno una fisionomia e una dannosità ben diversa da quelle proprie dell'immediato caotico dopoguerra, fenomeno protrattosi fino agli anni settanta.

Si tratta, nella quasi totalità, di costruzioni o di aggiunte a manufatti regolarizzati, in zone ormai diventate di insediamento abitativo e come tali riconosciute, e che quindi non realizzano alcuna estensione incontrollata della città, come avveniva invece negli anni cinquanta e sessanta.

Esse sorgono in perimetrazioni divenute autentici quartieri e borgate, fornite di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e collegate da mezzi di trasporto pubblico.

Si ritiene quindi che un'ulteriore proroga sino al 1993 della possibilità di sanatoria per quelle costruzioni che ne abbiano i requisiti oggettivi già fissati dalla legge vigente, oltre a sgravare gli uffici giudiziari e costituire un ulteriore non irrilevante gettito per le amministrazioni,

potrebbe costituire veramente l'ultima tappa verso quell'urbanistica più ordinata e fisiologica che da decenni si persegue invano.

Una legge di modifica può costituire anche l'occasione per l'eliminazione di alcune imperfezioni e incongruenze residue che rendono difficilmente applicabili le norme repressive previste dall'articolo 7 della citata legge n. 47 del 1985.

Si tratta delle acquisizioni gratuite di terreni nei casi di abusivismo più grave.

Invero, il criterio espresso dalle parole: « il bene o l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive », se può essere (e se ne dubita) sufficientemente specifico per fissare in astratto le regole che devono presiedere alla determinazione dell'area da confiscare, è certamente del tutto inadeguato a formare il contenuto dell'ordinanza del sindaco che deve applicare la legge, né può renderlo adeguato la pura e semplice quanto apodittica indicazione dei metri quadrati. Il cittadino che riceve la notifica non ha alcuna idea di quale sia in effetti la zona espropriata, di quali ne siano i limiti, né delle vigenti prescrizioni che si pretende applicare, il che lo pone in grave difficoltà nel difendersi da eventuali errori od abusi. Senza dire dell'autentico sgomento in cui una tale indeterminatezza getta gli organi catastali.

Pertanto sembra opportuna la previsione di cui all'articolo 1 della presente proposta di legge.

Altra grave questione, oggetto di numerosissimi ricorsi al tribunale amministrativo regionale, è quella relativa agli abusi edilizi che non si concretano in un nuovo edificio bensì in aggiunte — soprattutto verticali — ad edifici preesistenti e regolari.

L'area di sedime non appartiene *in toto* al proprietario della sopraelevazione, bensì, soltanto *pro-quota* indivisa con quelli degli appartamenti sottostanti. Il comune diventerebbe quindi condomino. Ma la sopraelevazione ai sensi del quinto comma dell'articolo 7 della citata legge n. 47 del 1985 deve essere demolita. E, una volta demolita, il comune si ritrove-

rebbe proprietario di una quota indivisa del terreno su cui poggia uno stabile, senza possedere nessuna parte di esso, in stridente contrasto con gli articoli 1117, primo comma, numero 1), e 1118 del codice civile.

Ancora maggiori incertezze si hanno per l'area necessaria a compiere una sopraelevazione, per la quale, secondo tutti i regolamenti comunali, occorrono maggiori distacchi. L'area necessaria per una sopraelevazione di 3 metri è (a Roma) una

striscia di ulteriori 3 metri intorno a quella libera che circonda l'edificio preesistente. Oltre all'inutile condominio dell'area di sedime (e la relativa partecipazione alle spese condominiali) il comune viene quindi a trovarsi — secondo la legge com'è oggi formulata — felice ed esclusivo proprietario di un anello quadrangolare di terreno inutilizzabile, distaccato dallo stabile. Senza dire che — di fatto — quasi sempre la striscia ricade su proprietà di terzi estranei alla costruzione.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 7 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti:

« La delibera di acquisizione di terreni al patrimonio comunale ai sensi del terzo comma deve essere corredata dall'esatta indicazione metrica e grafica dell'area acquisita e dai criteri di calcolo seguiti.

Nessuna acquisizione di aree può essere effettuata:

a) quando l'opera abusiva consista in una elevazione;

b) quando la proprietà comunale delle aree da acquisire a norma del capo II del titolo VII del libro III del codice civile non possa essere che in comunione indivisa, con il trasgressore o con terzi ».

### ART. 2.

1. L'alinea del primo comma dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

« Possono, su loro richiesta, conseguire la concessione o l'autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere che risultino essere state eseguite: ».

2. Le costruzioni e le altre opere di cui all'alinea del primo comma dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, devono essere state ultimate entro i sei mesi antecedenti la data di entrata in vigore della presente legge.

## ART. 3.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

« Il parere di cui al primo comma non deve essere richiesto qualora il vincolo sia stato imposto successivamente alla data certa della ultimazione delle opere ».

## ART. 4.

1. L'importo delle sanzioni pecuniarie amministrative per abusivismo edilizio già riscosse dai comuni successivamente alla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è decurtato dell'oblazione di cui all'articolo 34 della medesima legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni.

2. All'articolo 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Se l'opera è stata realizzata in zona sottoposta a vincolo ambientale e ha ottenuto il parere favorevole dalle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, la somma totale da corrispondere è moltiplicata per tre ».

## ART. 5.

1. Le domande di concessione o di autorizzazione in sanatoria, di cui al primo comma dell'articolo 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, devono essere presentate al comune interessato entro il termine perentorio di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Per le costruzioni ed altre opere ultimate entro il 31 dicembre 1993, la cui licenza, concessione o autorizzazione sia annullata ovvero sia dichiarata decaduta o inefficace successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, il termine di centoventi giorni di cui al

secondo comma dell'articolo 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, inizia a decorrere dal giorno della notificazione o della comunicazione, alla parte interessata, del relativo provvedimento.

#### ART. 6.

1. Gli atti tra vivi la cui nullità, ai sensi dell'articolo 17, e del secondo comma dell'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, non sia stata ancora dichiarata, sono convalidati di diritto. Ove la nullità sia stata dichiarata con decisione trascritta, gli effetti di questa possono essere annullati, anche da una sola delle parti, con atto successivo contenente gli allegati di cui al secondo comma dell'articolo 40 della citata legge n. 47 del 1985, sempreché non siano nel frattempo intervenute altre trascrizioni a favore di terzi. Dall'imposta di registro, calcolata sull'atto volto a determinare l'effetto di cui al presente articolo, è decurtato l'importo eventualmente già versato per la registrazione dell'atto dichiarato nullo.

#### ART. 7.

1. Per le opere abusive divenute sanabili in forza della presente legge, il proprietario che ha adempiuto agli oneri previsti per la sanatoria ha diritto di ottenere l'annullamento delle acquisizioni al patrimonio comunale di terreni e manufatti disposte in attuazione dall'articolo 7, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e la cancellazione delle relative trascrizioni dal pubblico registro immobiliare dietro esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta sanatoria. Quando il comune, all'atto della presentazione dell'istanza di sanatoria, ha già disposto dell'immobile acquisito per opere di utilità pubblica, può negare la sanatoria ed evitare la restituzione, disponendone l'espropriazione per pubblica utilità e corrispondendo il relativo indennizzo. Il decreto di espropriazione deve

comunque essere notificato a pena di decadenza entro e non oltre la scadenza del termine di cui al diciottesimo comma dell'articolo 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. In tale ipotesi le somme già versate dall'interessato a titolo di oblazione e di contributo di concessione devono essere restituite contestualmente alla notifica del decreto di espropriazione.

€ 0,26



\*14PDL0025690\*