

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

LXVIII.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazione del Presidente:		Composizione del consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (3710)	718
PRESIDENTE	717	PRESIDENTE	718
Disegni di legge (Rinvio della discussione):		Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Autorizzazione integrativa di spesa per la costruzione della nuova sede della Biblioteca nazionale centrale di Roma (3435)	718	Modifiche e integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (3669)	718
PRESIDENTE	718	PRESIDENTE	718, 726, 733, 734, 743
Modifica all'articolo 6 del regio decreto 23 febbraio 1942, n. 369, contenente norme per la costituzione ed il funzionamento dell'Ente acquedotti siciliani (EAS), istituito con legge 19 gennaio 1942, n. 24 (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (3657)	718	ACHILLI	738
PRESIDENTE	718	BERAGNOLI	720
Finanziamenti straordinari a favore dell'Ente acquedotti siciliani (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (3658)	718	CAVALLARO FRANCESCO	733, 734
PRESIDENTE	718	FERRARI VIRGILIO	735
Autorizzazione di spesa per fronteggiare gli oneri della revisione dei prezzi contrattuali per le opere eseguite dall'ANAS e finanziate con leggi speciali (3665)	718	GIGLIA, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	734
PRESIDENTE	718	GREGGI	730, 732
		GUARRA	719, 721, 723, 729
		RIPAMONTI, <i>Relatore</i>	719, 720, 721, 723, 734
		TAVERNA	718, 734
		TODROS	726, 729, 730, 732, 733

La seduta comincia alle 9,30.

ABATE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che partecipano alla seduta odierna senza voto deliberativo i deputati Ferrari Virgilio e Leopardi Dittaiuli.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
Autorizzazione integrativa di spesa per la costruzione della nuova sede della Biblioteca nazionale centrale di Roma (3435).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3435 concernente « Autorizzazione integrativa di spesa per la costruzione della nuova sede della Biblioteca nazionale centrale di Roma ».

Poiché non è ancora pervenuto il prescritto parere della V Commissione, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
Modifica all'articolo 6 del regio decreto 23 febbraio 1942, n. 369, contenente norme per la costituzione ed il funzionamento dell'Ente acquedotti siciliani (E. A. S.), istituito con legge 19 gennaio 1942, n. 24 (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (3657).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3657 concernente « Modifica all'articolo 6 del regio decreto 23 febbraio 1942, n. 369, contenente norme per la costituzione ed il funzionamento dell'Ente acquedotti siciliani (EAS), istituito con legge 19 gennaio 1942, n. 24 », già approvato dalla VII Commissione permanente del Senato.

Poiché non è ancora pervenuto il prescritto parere della I Commissione, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
Finanziamenti straordinari a favore dell'Ente acquedotti siciliani (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (3658).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3658 concernente « Finanziamenti straordinari a favore dell'Ente acquedotti siciliani », già approvato dalla VII Commissione permanente del Senato.

Poiché non è ancora pervenuto il prescritto parere della V Commissione, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
Autorizzazione di spesa per fronteggiare gli oneri della revisione dei prezzi contrattuali per le opere eseguite dall'A. N. A. S. e finanziate con leggi speciali (3665).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3665 concernente « Autorizzazione per fronteggiare gli oneri della revisione dei prezzi contrattuali per le opere eseguite dall'ANAS e finanziate con leggi speciali ».

Poiché non è ancora pervenuto il prescritto parere della V Commissione, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
Composizione del consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (3710).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3710 concernente « Composizione del consiglio di amministrazione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade ».

L'onorevole Ministro dei lavori pubblici mi ha prospettato la opportunità di un breve rinvio della discussione di questo disegno di legge. Ritengo anch'io opportuno tale rinvio allo scopo di una più attenta considerazione del problema.

Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

La discussione del disegno di legge è pertanto rinviata ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Modifiche e integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (3669).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

TAVERNA. Sono stati espressi i richiesti pareri della IV, della VIII e della II Commissione?

PRESIDENTE. La II Commissione ha già espresso il suo parere. La IV Commissione sta esaminando il provvedimento ed esprimerà a sua volta il parere mentre l'VIII Commissione non ha ancora iniziato l'esame del provvedimento.

Assicuro peraltro l'onorevole Taverna che la discussione degli articoli avverrà solo dopo

che saranno stati espressi i pareri richiesti o che saranno trascorsi i termini per esprimerli.

L'onorevole Ripamonti ha facoltà di svolgere la relazione.

RIPAMONTI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le finalità al cui conseguimento il disegno di legge in esame risulta preordinato, sono chiaramente individuate nella relazione ministeriale e limitate, mediante l'integrazione e la modifica della legge urbanistica del 1942, nonché l'interpretazione autentica di essa — quasi sempre basata sull'attuale giurisprudenza in materia che, per essere talvolta contraddittoria, viene accolta per gli aspetti prevalenti ovvero omogenei con l'indirizzo prescelto — ad assicurare una « più corretta disciplina urbanistica, eliminando gli aspetti maggiormente carenti dell'attuale legislazione ».

Il Governo non si è, quindi, prefissato la soluzione di questioni di principio, né le disposizioni proposte con il disegno di legge tendono evidentemente ad avvalorare l'ordinamento urbanistico vigente, sì che da talune parti il disegno di legge stesso possa essere inteso come l'accoglimento di una interpretazione più volte avanzata in ordine all'organicità del sistema attuale, basato sulla legge del 1942 e che porta ad attribuire le cause delle carenze della politica urbanistica alla mancata emanazione del regolamento di attuazione della legge stessa.

L'atto politico del Governo non può, pertanto, essere giudicato come la rinuncia ad affrontare, con la riforma urbanistica, le questioni di principio ed a predisporre gli strumenti idonei, nella situazione politica e socio-economica attuale, a garantire un'organica azione di pianificazione territoriale, correlata agli obiettivi di armonico sviluppo civile ed economico-sociale della nostra comunità nazionale, un'azione di pianificazione urbanistica rapida ed efficiente, che determini la preminenza dell'interesse pubblico su quello privato e liberi i pubblici poteri dalle pressioni degli interessi privati settoriali, che consenta ai comuni di guidare il processo di sviluppo delle città e di acquisire a prezzo equo le aree indispensabili ai servizi sociali e urbani, che ponga tutti i proprietari sul medesimo piano di parità, o meglio, che garantisca la eguaglianza dei cittadini di fronte al piano e che consenta una efficiente attuazione degli impianti urbanistici con un massimo di produttività e con un minimo costo di gestione.

Le stesse integrazioni proposte alla legge del 1942 confermano l'urgenza e la validità

del nuovo ordinamento urbanistico, ne richiama e, mi auguro, ne accelerano i tempi di impostazione, contenendo, nel frattempo, le più gravi manifestazioni di disordine edilizio ed evitando ulteriori compromissioni.

Non si può, infatti, non sottolineare come la legge urbanistica del 1942, con il secondo comma dell'articolo 11, che ha avuto una applicazione estensiva, ha portato a sviluppare una politica urbanistica remissiva e passiva da parte delle comunità locali, così da legittimare qualsiasi intervento privato o pubblico all'interno o al di fuori dei piani. Gli strumenti di coordinamento, sia pure solo funzionali, previsti dalla legge urbanistica vigente sono stati disattesi per l'inefficacia giuridica dei piani territoriali, o per le difficoltà di attuazione per quanto riguarda i piani intercomunali.

GUARRA. Che significa inefficacia giuridica dei piani territoriali?

RIPAMONTI, *Relatore*. Non sono previste le modalità di approvazione dei piani territoriali, talché in quelle regioni (come la Lombardia e la Campania) in cui si è arrivati alla formazione del piano, non vi è stato il successivo perfezionamento con l'approvazione dello stesso, ed il piano non ha nessuna efficacia rispetto ai livelli inferiori di pianificazione.

L'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge generale per la pianificazione urbanistica, rappresenta la conferma della volontà di superare il sistema della legge del 1942, del resto anacronistico rispetto alla scelta della metodologia della programmazione per guidare lo sviluppo economico e sociale del nostro paese.

Il disordine urbanistico-edilizio, denunciato apertamente in Parlamento in questi ultimi dieci anni, le cui cause remote e presenti sono state delineate nel dibattito culturale che dal 1952 ad oggi si è allargato dai centri culturali alle forze più vive del paese, si è manifestato in tutta la sua gravità in seguito ai recenti avvenimenti. Nella relazione ministeriale le cause, sia pure solo in riferimento all'applicazione della legge del 1942, sono così individuate: 1) mancata adozione dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione; 2) formazione da parte dei comuni di strumenti urbanistici inadeguati e carenza di efficienti poteri di controllo; 3) complessità delle procedure ed accentramento dei provvedimenti di approvazione; 4) inosservanza degli strumenti di disciplina vigenti; 5) lottizzazioni; 6) deroghe; 7) carenza di strumenti di intervento

dell'autorità di controllo; 8) inefficacia e insufficienza delle sanzioni previste.

Successivamente la relazione stessa affonda il bisturi alle radici, laddove afferma che tutto ciò deriva dal sistema nel quale: « l'autorità pubblica manca dei necessari ed indispensabili poteri di decisione e di controllo »; « le sperequazioni determinate dalle scelte amministrative creano ed esaltano le interferenze dei privati sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione degli strumenti urbanistici »; « le plusvalenze dei suoli determinate dalle previsioni dei piani e dall'impiego delle risorse pubbliche, in quanto lucrate totalmente dai privati, divengono elementi di distorsione di qualsiasi disciplina urbanistica ». È una critica severa e documentata dell'inefficacia degli strumenti di pianificazione delineati dalla legge del 1942, nell'attuale situazione di sviluppo democratico e civile della nostra comunità nazionale.

Le disposizioni del disegno di legge in esame tendono, pertanto, a rendere operante ed incisiva la legge del 1942 per quanto riguarda la pianificazione urbana, non tenendo conto però dei limiti che sono insiti nel sistema previsto da quella legge, e a tale scopo prevedono:

a) l'operatività dei poteri sostitutivi dell'autorità di controllo in materia di formazione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione (articoli 1-11);

b) l'acceleramento delle procedure di approvazione dei piani e dei regolamenti edilizi (articoli 4-5-9-12); la riduzione dei termini per le osservazioni ai piani particolareggiati; la semplificazione e il decentramento dell'approvazione dei piani particolareggiati stessi, con la sostituzione dei piani finanziari con i piani di previsione finanziaria;

c) il potere dell'autorità di controllo di introdurre modifiche (articoli 2-5-12) d'ufficio ai progetti dei piani regolatori generali, dei piani particolareggiati, dei programmi di fabbricazione e dei regolamenti edilizi, entro limiti che vanno attentamente valutati e che non devono alterare la struttura del piano adottato dall'autorità comunale;

d) gli interventi diretti a stroncare l'abusivismo in materia di costruzione edilizia e la illegalità nel settore, accentuando la possibilità di intervento degli organi di controllo, nonché le relative sanzioni;

e) l'obbligatorietà per quanto riguarda le autorizzazioni alla lottizzazione, di stabilire mediante convenzione gli oneri a carico della proprietà; l'obbligatorietà e la pubbli-

cità delle licenze edilizie; la disciplina delle deroghe;

f) i limiti di edificabilità per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici;

g) gli *standards* urbanistici minimi.

Delineate così le finalità e gli obiettivi che il disegno di legge si propone, dovremo, sia pure brevemente, considerarne l'efficacia o accertare se, ai fini di consentire una più ampia efficienza del processo di pianificazione urbanistica, non si venga a incidere sulla autonomia degli enti locali stessi. Questo è il punto centrale attorno al quale si è svolto il dibattito nelle Commissioni chiamate ad esprimere il parere. Mi riferisco al parere espresso dalla II Commissione ed alle osservazioni avanzate da più parti nella IV Commissione, che non ha ancora concluso i suoi lavori.

Ritengo di dover sottolineare innanzitutto che l'articolo 1 del disegno di legge non esclude il rinvio al comune dei progetti di piano regolatore generale o dei programmi di fabbricazione o dei piani particolareggiati, nel caso che l'autorità di controllo riscontri che i piani stessi non sono adeguati, nella loro impostazione, alle esigenze di un ordinato sviluppo della comunità locale.

Ora, la riaffermazione del principio del rinvio dei piani ai comuni con le prescrizioni del Consiglio Superiore dei lavori pubblici mi pare che possa essere sufficiente se non ad annullare, certamente ad attenuare l'entità delle critiche avanzate, dato che si è prospettato addirittura un tentativo di « espropriazione » da parte dello Stato dei poteri dell'autorità comunale in materia di pianificazione urbanistica.

BERAGNOLI. Questo non risulta nel disegno di legge. Lo afferma lei.

RIPAMONTI, *Relatore*. Il terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge stabilisce: « Nel caso in cui il piano, redatto dal Comune ovvero d'ufficio, venga restituito per modifiche, integrazioni o rielaborazioni al comune, questo provvede ad adottare le proprie determinazioni, nel termine di 180 giorni dalla restituzione ».

In sostanza l'articolo 1 tende a stimolare e ad accelerare il processo di pianificazione urbana.

Quest'anno ricorre il 25° anniversario dell'approvazione della legge urbanistica del 1942. La Commissione ha esaminato, in sede di parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1967, lo stato della pianificazione territoriale e comunale nel nostro paese ed ha contestato come i comuni non abbiano ottempe-

rato all'obbligo della formazione del piano, ai sensi dell'articolo 8 della legge stessa.

GUARRA. Il primo inadempiente, onorevole relatore, è lo Stato che non ha emanato il regolamento di esecuzione della legge urbanistica.

RIPAMONTI, *Relatore*. Da parte della maggioranza dei comuni italiani non si è provveduto ad assolvere alla funzione primaria di formazione del piano regolatore della città, appunto per guidarne gli sviluppi e, conseguentemente, all'articolo 1 del disegno di legge vengono perfezionati gli strumenti sostitutivi, già previsti dalla legge urbanistica vigente.

L'intervento sostitutivo del Ministero dei lavori pubblici è già prescritto, infatti, dalla legge urbanistica del 1942: l'articolo 1 del provvedimento in esame precisa la metodologia dell'intervento sostitutivo, che si applica nelle diverse fasi, dall'impostazione alla approvazione del piano: nella fase di formazione del piano, quando i comuni non rispettano i termini prescritti per la presentazione del piano regolatore; nelle fasi successive, allorché, secondo il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il piano viene rinviato al comune con la prescrizione delle modifiche ritenute indispensabili, e si determina uno stato di incertezza nella situazione locale, ove il comune non provveda tempestivamente alle prescritte modifiche. A questo proposito ricordo agli onorevoli colleghi che la nostra Commissione ha approvato una legge per estendere la durata delle misure di salvaguardia, proprio in considerazione della situazione di alcuni grandi comuni, compreso quello di Firenze, che, a seguito dei tempi procedurali occorsi per l'approvazione dei piani, sarebbero rimasti senza strumenti idonei per la disciplina urbanistica.

Naturalmente, prevedendo l'intervento sostitutivo, lo stesso articolo 1 pone dei termini ai comuni per l'adozione del piano redatto dall'ufficio. Su questo punto, da parte della Commissione interni, sono state sollevate due distinte osservazioni. La prima osservazione riguarda il prospettarsi di un ulteriore quadro di accentramento di fronte al disegno di decentramento predisposto dai costituenti, di cui agli articoli 117 e 118 della Carta costituzionale, per quanto riguarda le competenze regionali in materia urbanistica e il decentramento funzionale dell'attività amministrativa della regione stessa. Si osserva che, mentre si prevede un decentramento nelle funzioni in materia urbanistica per le regioni, l'articolo 1 del disegno di legge prospetta un

ulteriore accentramento delle funzioni di controllo dell'azione pianificatoria dei comuni.

La seconda osservazione riguarda l'autorità che viene chiamata a sostituire l'ente locale; a questo proposito la Commissione ha osservato che sarebbe opportuno introdurre una netta distinzione fra l'autorità che pianifica e l'autorità che controlla i piani. L'affidamento al provveditore alle opere pubbliche del compito della designazione dei progettisti per la redazione dei piani, porterebbe alla coincidenza fra l'autorità che pianifica e l'autorità che controlla. Si potrebbe obiettare che, per quanto attiene alla pianificazione urbana, non vi è un effettivo potere di controllo da parte del provveditore, in quanto il parere tecnico viene espresso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici; rimane il fatto che il consiglio superiore e il provveditore alle opere pubbliche sono organi distinti, che fanno parte della stessa amministrazione. Il provveditore regionale alle opere pubbliche, inoltre, partecipa di diritto al Consiglio superiore dei lavori pubblici. La soluzione proposta non modifica sostanzialmente quella prospettata dalla legge, nella misura in cui tende a stabilire che il piano deve essere realizzato da liberi professionisti, prescelti dal provveditore tra i nominativi segnalati, su specifica richiesta, da organismi rappresentativi delle province o dei comuni, quale ad esempio l'associazione nazionale dei comuni italiani, ovvero dalle organizzazioni professionali o dai comitati regionali per la programmazione economica. Ritengo che l'atto sostitutivo debba consistere nell'assunzione della deliberazione per formare il piano e nella nomina dei progettisti. A mio avviso, l'articolo 1 dovrebbe essere emendato, in modo che si preveda il ricorso alle procedure normali previste dalle leggi vigenti, con la nomina da parte del Prefetto del commissario per la deliberazione relativa alla impostazione del progetto di piano regolatore ed alla scelta dei progettisti, che opereranno d'intesa con gli organi tecnici del comune. Non credo sia opportuno l'intervento, in questa fase, degli organi professionali e dell'associazione nazionale dei comuni d'Italia. Ponendosi dei termini all'autorità comunale per l'approvazione dei piani, nonché per la riadozione degli stessi a seguito del rinvio, si prospetta, conseguentemente, l'esigenza di stabilire dei termini per i successivi atti procedurali dell'autorità di controllo. Sarebbe del tutto contraddittorio porre dei termini rigidi per l'amministrazione comunale, prevedendo la sostituzione nel caso di mancato adempimento, e consenti-

re poi che la fase procedurale relativa alle successive operazioni di approvazione degli elaborati richieda un tempo assai maggiore di quello già fissato per l'atto principale formativo del piano regolatore. Concordo con la richiesta avanzata dalla Commissione interni di stabilire uno scadenziario degli adempimenti e di fissare dei termini anche per gli adempimenti dei livelli superiori regionale e centrale, dell'autorità tenuta alla verifica e alla approvazione dei piani regolatori generali. Si pongono altre due osservazioni: non ritengo necessarie nuove disposizioni di legge in materia. Le tariffe attuali possono essere integrate con le procedure previste dalle leggi vigenti, con quelle relative alla formazione dei piani regolatori, dei piani particolareggiati e dei programmi di fabbricazione.

Nel caso di sostituzione dell'autorità comunale per la formazione del piano, la procedura prevista di iscrizione d'ufficio della spesa nel bilancio comunale, si richiama alle norme vigenti: nulla viene innovato.

Sarebbe opportuno precisare, inoltre, il carattere obbligatorio della spesa per la progettazione dei piani; troppe volte si è verificato il rinvio da parte della GPA delle deliberazioni adottate dai consigli comunali per la formazione dei piani regolatori o dei programmi di fabbricazione, con la motivazione dell'inammissibilità della spesa in relazione alla situazione del bilancio del comune e non ritenendosi obbligatoria o prioritaria la spesa per il progetto di piano regolatore.

Si sono verificati parecchi casi di rinvio delle deliberazioni dei consigli comunali in tema di pianificazione intercomunale. Prevedendo il carattere obbligatorio della spesa per tutti i comuni, anche se non compresi negli elenchi, le Giunte provinciali amministrative non avranno motivo di ritardare la formazione dei piani.

Va prospettata anche l'esigenza di prefianziare la spesa, più che di concedere contributi a fondo perduto ai comuni, per la progettazione dei piani. Lo schema di disegno di legge prevedeva lo stanziamento nel bilancio dei lavori pubblici di 100 milioni per la progettazione dei piani urbanistici, importo non certo adeguato alla esigenza di sollecitare il processo di pianificazione. Si osserva che l'introduzione dell'intervento sostitutivo anche dal punto di vista della assunzione della spesa, può rallentare ulteriormente l'attività di pianificazione, sempre che lo stanziamento non risulti adeguato alle esigenze, in quanto i comuni sarebbero portati a deliberare gli in-

carichi di progettazione solo dopo aver ottenuto il contributo dello Stato. Nel corso del dibattito questo aspetto del finanziamento delle spese di progettazione deve essere approfondito.

L'articolo più rilevante, anche per le obiezioni e le perplessità suscitate, è l'articolo 2, che tende ad accelerare le procedure di approvazione dei piani e quindi l'efficacia degli stessi. Come è noto, la giurisprudenza formatasi nei 25 anni di applicazione della legge urbanistica non consente al Ministro dei lavori pubblici di apportare modifiche ai piani sulla base del parere espresso da parte del Consiglio superiore, nella fase di approvazione disposta con decreto presidenziale. Vi sono talune decisioni del Consiglio di Stato che confortano la formulazione dell'articolo 2; si afferma, però, che la giurisprudenza prevalente si esprime in modo contrario alla possibilità di modifiche da opporarsi dall'autorità centrale, in sede di approvazione.

Con l'articolo 2 si autorizza l'autorità centrale ad apportare le modifiche proposte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici per assicurare la rispondenza dei piani alle previsioni dei piani territoriali di coordinamento, la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato e degli enti pubblici, la tutela del paesaggio, la tutela di altri interessi statali, la osservanza delle norme relative agli *standards* urbanistici, previste dalla legge in esame. Soprattutto, ai sensi dell'ultimo comma, si autorizza il Ministro ad apportare anche quelle modifiche che tendano ad assicurare un migliore e più efficace conseguimento delle finalità, che lo stesso comune si era prefissato nella formazione del piano, quasi delegando al Ministro l'interpretazione della rispondenza delle previsioni del piano alle finalità che il comune si era prefissato.

A questo punto si pone il problema dei rapporti fra il livello nazionale e il livello locale. Ritengo indispensabile che in ogni fase del processo di pianificazione sia posto in essere un rapporto dialettico fra i vari livelli, fra il livello comunale e il livello nazionale per ora, regionale domani, evitando però che le formalità procedurali determinino eccessivi ritardi nell'approvazione del piano. Se le modifiche che non alterano la struttura del piano dovessero comportare l'ulteriore rinvio del piano al consiglio comunale, come gli onorevoli colleghi sanno, questo rinvio comporterebbe la revisione del piano e la sua ridozione, con la ripetizione di tutta la procedura iniziale e con un notevole ritardo della sua

efficacia operativa. Si può anche verificare la non adozione da parte del comune del progetto di piano modificato e quindi l'arresto del processo di pianificazione. Ritengo che la procedura proposta possa essere accettata con alcune precisazioni in ordine alla motivazione delle modifiche, da apportarsi direttamente dal Ministro dei lavori pubblici, nonché con la previsione dell'intervento, anche in questa fase, del consiglio comunale, chiamato ad esprimere un parere o le sue controdeduzioni sulle modifiche proposte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Si deve esaminare la opportunità della soppressione della lettera *d*) e della modifica o della soppressione dell'ultimo comma.

All'articolo 3 (cito questo articolo perché su di esso è stato espresso un parere contrario dalla Commissione interni) si tende a equiparare ai piani particolareggiati le specifiche previsioni contenute nei piani territoriali di coordinamento delle aree di sviluppo industriale elaborati ai sensi delle leggi nn. 634 e 555 per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, che avendo appunto carattere di piani territoriali, non contengono gli elementi costitutivi caratteristici dei piani particolareggiati. La procedura di approvazione dei piani particolareggiati ne prevede la pubblicazione con l'indicazione dei termini per le osservazioni e le opposizioni, e tale procedura non è prevista per i piani territoriali di coordinamento della Cassa per il Mezzogiorno.

Non si ritiene pertanto che questi ultimi possano essere assimilati, anche in parte, a quelli particolareggiati di esecuzione.

L'articolo 4 comporta la riduzione dei termini per la presentazione delle opposizioni e delle osservazioni sui piani particolareggiati. Vi è un esplicito richiamo della Commissione Giustizia circa l'inopportunità della modifica proposta. L'articolo 4 non prevede invece il termine, a mio avviso importante, per la trasmissione del piano particolareggiato da parte del comune al Ministero, nonché per i successivi adempimenti.

La mancanza di termini procedurali può comportare che, una volta approvati, i piani rimangano a lungo inefficaci, per i ritardi nella trasmissione o per l'eccessiva durata della fase di approvazione. Situazioni analoghe si sono verificate per i piani regolatori generali e si è ovviato con le disposizioni previste all'articolo 1.

L'articolo 5 prevede il decentramento nell'approvazione dei piani particolareggiati. Il terzo comma dello stesso articolo va coordinato con le eventuali modifiche all'articolo 2.

Gli articoli 6 e 7 estendono la facoltà di intervento del Ministero dei lavori pubblici in caso di costruzione di opere in contrasto con le previsioni dei piani regolatori, dei programmi di fabbricazione ovvero con le norme del regolamento edilizio; nonché per l'annullamento dei provvedimenti dell'amministrazione locale, che autorizzino opere in contrasto con le previsioni dei piani regolatori, dei programmi di fabbricazione o con le norme del regolamento edilizio.

Da parte della Commissione Giustizia è stata rilevata come eccessivamente drastica, la disposizione che stabilisce la corresponsabilità anche del direttore dei lavori, oltre che del committente e del titolare dell'impresa, per le opere eseguite in contrasto con i piani o con le norme regolamentari e che prevede la ripetizione sullo stesso delle spese relative alle esecuzioni in danno. Soprattutto è stata rilevata la discrezionalità, anziché l'obbligatorietà, dell'intervento, da parte degli organi di controllo, di procedere o meno alla sospensione e alla demolizione delle opere abusive; si ritiene invece che l'intervento dovrebbe essere comunque obbligatorio. È stata avanzata anche l'obiezione di legittimità costituzionale nella misura in cui l'intervento può avvenire in qualunque momento: non è previsto cioè un termine di riferimento entro il quale si debba esplicitare la procedura di intervento.

GUARRA. Sotto quale aspetto vi sarebbe incostituzionalità?

RIPAMONTI, *Relatore*. Il parere della Commissione non è ancora stato espresso; ho rilevato l'osservazione dalla discussione in Commissione.

GUARRA. In Italia il problema dei diritti quesiti si pone in modo particolare e problematico.

RIPAMONTI, *Relatore*. C'è la Costituzione. Va attentamente esaminato il problema della retroattività di applicazione della norma.

Vi è la possibilità in qualunque momento di intervento dell'autorità di vigilanza nei confronti di costruzioni ritenute abusive. Ritengo che la Commissione intenda proporre che, verificatosi l'abuso, la procedura per demolizione delle opere debba essere avviata entro un termine prefissato.

GUARRA. Vi è il problema della conoscenza.

RIPAMONTI, *Relatore*. Le norme degli articoli 6 e 7 prevedono, infatti, la possibilità di intervento a seguito dell'accertamento. Comunque avremo tempo di esaminare il parere della Commissione Giustizia.

L'articolo 8 assume particolare importanza in quanto definisce gli strumenti di attuazione del piano urbanistico, sia esso piano regolatore generale o programma di fabbricazione. Consente cioè la presentazione da parte dei privati di piani planovolumetrici, la cui attuazione viene autorizzata dall'autorità comunale mediante la stipula di una convenzione che prevede: la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita, pro-quota, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria; l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria; i termini entro i quali deve essere attuata la convenzione; le garanzie finanziarie o reali da parte del privato per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

Nello stesso articolo si prospetta la sanatoria per le convenzioni approvate prima del 2 dicembre 1966. Si fa rilevare che il disegno di legge urbanistica approvata dal Consiglio dei ministri, ha un termine di riferimento che risale invece al 12 dicembre 1963 per quanto riguarda le convenzioni. A questo proposito ritengo che la Commissione vorrà esaminare l'opportunità di rendere armonici ed omogenei i due provvedimenti, ritenendosi che le convenzioni, per la parte non ancora attuata, dovrebbero essere adeguate alle condizioni previste dall'articolo 8.

Si pone qui un problema di principio: se si riconosce ai privati la possibilità di presentare i piani planovolumetrici di attuazione nella zona di espansione, si rileva l'opportunità che analoga facoltà venga attribuita anche all'autorità locale, cioè al comune, estendendosi l'applicazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 28 della legge urbanistica del 1942, anche ai comuni dotati di programma di fabbricazione. Il comune avrebbe la facoltà di invitare i proprietari a presentare i piani di lottizzazione e di sostituirsi agli stessi in caso di non adesione, o di non accettazione del piano di lottizzazione approvato.

Per quanto riguarda l'articolo 9, richiamo l'attenzione della Commissione sull'articolo 5 della legge n. 167 e sull'articolo 6 della legge n. 904, che modifica la legge n. 167, e sostituisce il piano finanziario con una relazione di previsione della spesa occorrente per l'attuazione dei piani. Adottando una disposizione analoga, si accelererebbe l'iter di formazione dei piani particolareggiati o di applicazione del primo comma dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Sull'articolo 10 mi limiterò ad avanzare due osservazioni: la licenza edilizia non viene prevista per le opere di trasformazione del suolo, ai fini di renderlo edificabile. Mi pare che qualsiasi intervento sul territorio debba essere soggetto a licenza edilizia, altrimenti può verificarsi che in un'area destinata al verde agricolo o comunque posta al di fuori del piano di sviluppo del centro abitato, i privati procedano all'esecuzione di opere di urbanizzazione e successivamente premano sull'autorità locale per ottenere varianti al piano o comunque l'edificabilità delle aree urbanizzate.

Non prevedendosi la licenza edilizia, l'autorità comunale non è autorizzata a controllare l'esecuzione delle opere di urbanizzazione e si ripeterebbero i fenomeni, già verificatisi nel passato, che sono alla base della distorsione dei piani.

Una seconda osservazione, sempre sull'articolo 10 riguarda le opere da eseguire su beni demaniali. Viene stabilita la competenza delle amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero dei lavori pubblici, ad accertare la aderenza delle opere al piano o al regolamento locale, escludendo sempre il parere delle amministrazioni locali. Ora, se si riconosce ai comuni la funzione primaria di promuovere il processo di pianificazione, non si può non riconoscere agli stessi il potere di intervenire anche per quanto riguarda le opere avviate dalle amministrazioni dello Stato ad eccezione del Ministero della difesa. Pertanto, se si vuole escludere la richiesta della licenza edilizia, quanto meno deve essere sentito il parere del comune.

In sede di Commissione Giustizia, l'onorevole Lucifredi si è soffermato sulle costruzioni che sono state eseguite sulle spiagge, di proprietà demaniale, senza il parere delle amministrazioni locali e nonostante che il Ministero della pubblica istruzione, cui spetta la vigilanza sul paesaggio, avesse espresso parere contrario.

Per interrompere un po' la monotonia della mia esposizione vorrei citarvi un episodio recentemente occorsomi, allorché, nel corso di un dibattito in un centro culturale, un lavoratore marittimo ha richiesto quale legge autorizzi la costruzione di case cilindriche alte 40 metri, senza finestre e senza porte, accanto alle case tradizionali. Ha integrato la sua esposizione mostrando la fotografia di alcuni serbatoi per combustibili, costruiti senza licenza edilizia, a sei metri di distanza da un piccolo villaggio di abitazioni unifamiliari realizzate da lavoratori, nell'ambito della zona portuale.

Per quanto riguarda i successivi articoli 11 e 12 valgono le osservazioni fatte sull'articolo 2. Per quanto riguarda l'articolo 13, l'approfondimento dovrebbe essere fatto in seguito alle osservazioni avanzate dalla Commissione Giustizia in ordine all'entità delle sanzioni e all'adeguamento delle medesime alla sistematica del codice penale.

L'articolo 14 prevede l'incompatibilità della progettazione del piano regolatore o del programma di fabbricazione con l'esercizio della professione nell'ambito del territorio del comune interessato, fino all'adozione del piano. A questo proposito la Commissione Giustizia ha rilevato l'eccessiva rigidità della norma. L'articolo 16 deve essere approfondito per quanto riguarda le deroghe, che vengono ammesse solo per edifici pubblici o per pubblico interesse. L'onorevole Lucifredi, intervenendo in sede di Commissione giustizia, ha rilevato l'inammissibilità di una simile norma, che dovrebbe essere approfondita, specie per quanto riguarda gli edifici pubblici, nel corso del presente dibattito.

Il successivo articolo 17 ritengo meriti un chiarimento di fondo, anche per il dibattito cui ha dato origine. Le disposizioni ivi previste tendono a stimolare i comuni ad adottare quanto meno il regolamento edilizio, a sensi degli articoli 33 e 24 della legge urbanistica vigente.

Come è noto, la stragrande maggioranza dei comuni non dispone neppure di un regolamento edilizio aggiornato ai sensi della legge urbanistica vigente. Per stimolarli a un simile adempimento e per evitare che nel frattempo venga compromesso ulteriormente il territorio comunale, l'articolo 17 ammette le costruzioni solo nei centri abitati (senza per altro definire che cosa si intende per centri abitati), prefissando l'altezza massima pari a tre piani, i limiti di altezza in relazione alla larghezza della strada, o degli spazi pubblici e privati, nonché la cubatura massima ammissibile per metro quadro, pari a 1 metro cubo per metro quadrato. La disposizione relativa all'altezza degli edifici va riesaminata, onde rendere possibile una certa continuità di allineamento con le costruzioni esistenti.

Per quanto riguarda il restante territorio, sono ammesse costruzioni pari a un ventesimo di metro cubo per ogni metro quadrato, indice di edificabilità previsto nelle aree destinate a verde agricolo nei piani regolatori.

Sarebbe opportuno stabilire che anche nei comuni dotati di piano regolatore in cui l'articolo 11 della legge del 1942 trova una applicazione estensiva, o di programma di fabbri-

cazione, non è consentita l'edificazione in carenze delle opere di urbanizzazione. È un problema questo che approfondiremo nel corso della discussione.

L'ultimo comma dell'articolo 17 dispone che il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello dell'interno, prefissa gli *standars* urbanistici. Date le condizioni geografiche e data la struttura del nostro territorio, riterei che in questo campo si debba operare con molta prudenza, nel senso che non si possono uniformare gli *standards* per tutto il territorio nazionale.

Un altro *standard* che viene prefissato è quello contemplato dal successivo articolo 18, relativo ai parcheggi. Viene disposto che nelle nuove costruzioni e nelle aree adiacenti debbano essere riservati appositi spazi per parcheggi, in misura non inferiore a un metro quadrato per ogni venti metri cubi di costruzione, vale a dire quattro metri quadrati per vano. A Milano sono stati approvati gli *standards* urbanistici per il territorio del piano comprensoriale ed è stata fissata un'area destinata al parcheggio pari a tre metri quadrati per abitante.

Nel progetto governativo non vi sono norme dirette a salvaguardare la sede stradale. Al riguardo mi si consenta rilevare che sarebbe tempo di provvedere ad integrare il Titolo I del codice della strada, che non è stato adeguato alle attuali esigenze. Trattandosi di una legge che tende ad evitare la compromissione del territorio, sarebbe bene salvaguardare i nastri stradali, non tanto con riferimento alla classificazione amministrativa delle strade, ma con riferimento alla classificazione funzionale delle medesime, prefissando delle distanze di protezione da un massimo di 25 metri per le grandi strade nazionali ad un minimo di 10 metri per le strade comunali, distanza misurata dal ciglio stradale.

In sede di replica mi riservo di fornire ulteriori delucidazioni. Prima di concludere, debbo osservare che non ritengo opportuno introdurre nel provvedimento in esame, per il suo carattere limitato — l'integrazione della legge del 1942 — una nuova metodologia di formazione del piano regolatore generale che preveda, nella stessa fase di elaborazione del piano, il dibattito, da parte del consiglio comunale, delle linee del progetto di piano; tale metodologia, avvalorata dai consensi degli accademici e prospettata in una nota dell'onorevole Degan, consentirebbe la partecipazione della comunità all'impostazione del piano e le eventuali osservazioni preventive dell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici

interessati. È un tema che va ampiamente approfondito e che ritengo possa trovare l'opportuna sede di esame nel corso della discussione del disegno di legge, già presentato dal Governo, per la riforma urbanistica.

Ritengo, invece, di dover sottolineare alla Commissione l'esigenza, che si ricollega ad una razionale formazione dei piani regolatori comunali, di integrazione dell'articolo 12 della legge urbanistica del 1942 per quanto riguarda l'adozione dei piani regolatori intercomunali. Sono note le difficoltà che hanno rallentato il processo di pianificazione intercomunale e la necessità di prevedere con una disposizione di legge le modalità di formazione e di adozione dei piani stessi. Verrebbero così avvalorate le iniziative avviate dal basso o determinate dalla formazione di comprensori intercomunali con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Ritengo che la mia esposizione, necessariamente limitata, possa trovare la naturale integrazione nella discussione, così da consentire la predisposizione di un testo che faciliti il perseguimento delle finalità che il Governo si è proposto con il disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

TODROS. Abbiamo ascoltato la relazione dell'onorevole Ripamonti, che ha posto una serie di problemi, dopo una premessa di carattere generale, sulla necessità di procedere ad alcune modifiche in ordine al disegno di legge proposto, suggerendo alcuni indirizzi, così come appaiono nel parere della Commissione interni e come si ha notizia che appariranno nel parere della Commissione giustiziana.

Nella seconda parte del mio intervento, presenterò anche io alcune proposte, che dovrebbero essere tenute presenti per dare a questa legge il carattere transitorio che essa vuole avere.

Questo disegno di legge è proposto in un momento nel quale nel paese la situazione della pianificazione urbanistica si trova in uno stato di crisi totale; nasce dopo alcuni episodi e fatti riscontrati a seguito dell'indagine di Agrigento e delle conseguenze dell'alluvione. La situazione del paese è drammatica per quanto riguarda la crisi della pianificazione; vorrei brevemente farne un quadro, poiché la drammaticità di detta crisi impone a noi indirizzi per quanto riguarda la futura riforma generale e — pur nel carattere transitorio di questo provvedimento — posizioni tali da permettere il superamento degli ostacoli

che normalmente esistono nell'attività di pianificazione.

Per l'esame che mi riprometto di fare circa la situazione della pianificazione, desidero partire dai comuni che hanno l'obbligo per legge (in base all'articolo 8 della legge del 1942) di redigere un piano regolatore generale. La maggior parte di questi piani sono stati approvati negli anni dal 1949 al 1956, cioè negli anni che precedettero la ripresa nel paese dell'attività produttiva edilizia per giungere sino al periodo del *boom* edilizio. Sono piani, perciò, non più adeguati ai problemi che hanno investito negli anni successivi l'intero territorio nazionale; sono piani elaborati dopo *iter* lunghissimi, con dei contenuti scadenti (infatti, la maggior parte di essi ha in corso una revisione generale, come avviene a Torino e a Genova); se si esclude Roma, il cui piano è stato approvato da poco tempo, tutti gli altri piani denotano ormai gravi carenze ed insufficienze e un errato dimensionamento; sono piani che non potevano recepire tutti gli elementi che la cultura urbanistica ha elaborato durante gli ultimi anni, di fronte alla pressione dettata dalla esplosione di una serie di problemi che hanno investito grandi, piccoli e medi centri urbani.

A questo stato di cose si aggiunge tutta una serie di episodi conseguenti alle compromissioni che i piani hanno subito, alle violazioni, al rilascio di licenze in contrasto con i piani pur dopo l'emissione del decreto di approvazione; fatti che hanno ulteriormente delineato i già arretrati criteri che avevano guidato la loro progettazione, criteri che partivano da alte densità territoriali, che non tenevano conto di quelli che sono gli *standards* urbanistici necessari per dare un minimo di ordine nello sviluppo delle città, che non tenevano conto di bisogni che si sono manifestati sempre più chiari mano a mano che le città si sono sviluppate.

Il primo gruppo di comuni — che hanno già il piano regolatore — viene dunque interessato dalla legge per accelerare le revisioni dei piani, per impedire ulteriori compromissioni, per modificare (attraverso l'articolo 17) densità ed altezze, che urtano contro seri criteri di pianificazione, per uno sviluppo ordinato delle città, riducendo per esempio le alte densità, imponendo aree per servizi e facilitando la fase attuativa del piano, eliminando il finanziamento obbligatorio dei piani particolareggiati che è l'aspetto più grave, che ha giustificato l'abbandono dell'istituto del piano particolareggiato. Questa è appunto la situazione di Torino; l'unica città che ha fatto

piani particolareggiati nel paese è Milano, dove però essi hanno assunto un carattere di convenzioni con i privati e di loro trasformazione in piani particolareggiati. Noi giudichiamo positivo tale aspetto che faciliterà la possibilità di attuare il piano particolareggiato eliminando il piano finanziario, che ha così spaventato, o che è diventato la scusa delle amministrazioni per non procedere ai piani particolareggiati.

Un secondo gruppo di comuni riguarda quelli obbligati a fare il piano in base all'articolo 8, ma che non hanno ottemperato all'obbligo. Purtroppo, le violazioni dell'articolo 8 della legge sono numerose nel nostro paese. I due anni concessi dalla legge per redigere il piano sono trascorsi abbondantemente per tutti i comuni, ed i piani non si sono redatti per tutta una serie di cedimenti di amministrazioni di fronte alle pressioni private che urtano sempre e tendono sempre al libero esercizio della loro attività, senza i vincoli che i piani determinano. Anche nei comuni volenterosi (non faccio distinzione di colori politici) che hanno tentato, ottemperando alla legge, di darsi un piano, sono intervenute — all'infuori della volontà autonoma del comune — fatti esterni che in molti casi hanno impedito ai comuni stessi di avere i piani. Mi riferisco a quanto ha accennato l'onorevole Ripamonti, e cioè all'*iter* lungo, alla ripresa dell'*iter* in caso di necessità di modifiche, alle interferenze a tutti i livelli operate contro l'amministrazione quando essa voleva darsi il piano. E desidero questa mattina portare alcuni esempi.

Tanto per indicare un elemento che dovrà essere introdotto nella legge, faccio l'esempio delle interferenze delle giunte provinciali amministrative verso i comuni che tendono a darsi un piano ed hanno un particolare colore. Per vedere a qual punto siamo arrivati, nel regime prefettizio che impedisce il libero svolgimento dell'autonomia degli enti locali, prego i colleghi di fare attenzione al seguente esempio. Debbo ricordare che io stesso, nella mia modesta attività professionale di urbanista, su una diecina di piani che ho redatto ho avuto almeno il 40 per cento di interventi di intralcio da parte della giunta provinciale amministrativa. Il comune di Cervia adotta il piano e lo trasmette alla giunta provinciale amministrativa; quest'ultima, in seguito alla pressione del gruppo di minoranza, incomincia a rinviare il piano al comune perché esso lo modifichi in base alle osservazioni fatte in un esposto della minoranza. È questo il primo atto di illegittimità, perché la minoranza

ha giudicato in consiglio comunale il piano e ha poi la strada — come tutti i cittadini e tutti gli enti — delle osservazioni per intervenire nella seconda fase.

Il comune risponde negativamente a questa richiesta e rinvia il piano alla giunta provinciale amministrativa che lo respinge con le seguenti determinazioni: manca il parere della Commissione igienica edilizia. Cose che possono succedere nel 1966 nel nostro paese con il Ministro degli interni che abbiamo, con i prefetti che abbiamo, con il regime che il Governo vuol aggravare attraverso la riforma urbanistica che ci è stata presentata, portando alle estreme conseguenze questi fatti burocratizzando ed accentrando ogni atto.

Seconda motivazione addotta: la relazione allegata al piano dice che nel futuro si farà ricorso all'applicazione dell'articolo 18, cioè si lascia aperta la possibilità di predisporre l'espropriazione; se ne deduce quindi che l'amministrazione per avvalersene deve allegare il piano finanziario al piano regolatore stesso.

Solo perché il comune non scarta la possibilità di applicare l'articolo 18 la Giunta chiede il piano finanziario !...

Terzo punto (scusate se mi trattengo su queste cose, ma sono i punti fondamentali che poi creano gli intoppi, le discussioni, la lentezza nella elaborazione dei piani per i contrasti, per la scarsa chiarezza fra le parti politiche che devono decidere la materia): si prevede esattamente la possibilità che in ogni quartiere il 50 per cento delle aree debba essere destinato a servizi privati, sociali ed infrastrutture e che questo 50 per cento venga ceduto gratuitamente al comune col ribaltamento della cubatura. Questo è un atto normale, in quanto le aree destinate a servizi ed a strade non assorbono cubature che possano essere ribaltate. Ma cosa dice la Giunta? «Risulta perciò chiaro che i limiti di fabbricabilità di queste zone sono stati determinati non in funzione delle necessità urbanistiche, ma allo scopo di acquisire gratuitamente aree alla proprietà del Comune. Ciò è da ritenere inammissibile in base ai principi generali di diritto costituzionale ed amministrativo».

Altro punto: il comune ha attuato il piano della legge n. 167 e lo ha indicato nel piano. Questa legge investe un'area pregiata della città; il suo indirizzo è quello di prevedere l'espansione, non per creare dei ghetti, ma per dare all'intervento privato la possibilità di espandere logicamente la città nei punti e secondo le direttrici fondamentali; la Giunta invece, fra i motivi di censura, include

l'essere stata prevista un'area molto interessante per lo sviluppo turistico privato: di conseguenza quella zona deve essere eliminata, perché il comune avrebbe dovuto pagare alti prezzi per gli espropri e per gli interessi sui vincoli stabiliti. Ma la legge n. 167 non impone di pagare interessi sui vincoli. Quel prefetto e quella giunta dovrebbero essere mandati a scuola per conoscere i principi fondamentali delle leggi.

Il comune controdeduce a questo parere con argomentazioni molto serie e contenenti tutti gli elementi di confutazione delle tesi della GPA; che cosa risponde la Giunta? « Atteso che le controdeduzioni non contengono elementi tali da dover modificare gli avvisi espressi in precedenza, non si approva la delibera ». Per cui il comune di Cervia, obbligato a fare il piano regolatore, se lo vede bocciato con un parere di merito che fa vergogna alla scienza urbanistica e che dovrebbe far vergognare la classe politica nazionale.

Questo è soltanto uno degli ultimi casi, in ordine cronologico, di cui sono venute a conoscenza.

A questa situazione si aggiunge la lentezza delle procedure, e non già dei comuni, perché quando vogliono fare il piano lo fanno e tendono ad averlo approvato perché diventa uno strumento di intervento sul proprio territorio, di programmazione degli interventi delle opere pubbliche. Si tratta di procedure lente che partono dal provveditorato delle opere pubbliche che trattiene i piani per anni, che toccano l'interferenza delle sovrintendenze; scarsamente preparate ad emettere pareri sui piani regolatori.

Quelle sovrintendenze che hanno lasciato distruggere le coste italiane e parchi pubblici importanti, che hanno lasciato rovinare le bellezze nazionali su tutto il territorio, quando si tratta di piani regolatori intervengono per non dare la loro approvazione, mentre non sono intervenute contro i privati neppure per proteggere zone vincolate ai sensi della legge del 1939.

Vi sono poi le interferenze della pubblica istruzione, la quale ha scoperto da alcuni anni la sua funzione di protettrice delle aree per l'edilizia scolastica, senza capire, e non lo ha ancora capito, che in sede di piano generale, soprattutto nelle zone di espansione, l'indicazione dei servizi anche scolastici non può che essere generica e indicativa, in quanto saranno i piani particolareggiati che decideranno la localizzazione in funzione dell'assetto ter-

ritoriale, dell'ambiente, del piano planivolumetrico.

Vi è ancora l'interferenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici che, per esempio, a Rivalta Scrivia, dove esiste una prima variante (per un comune che ha poche migliaia di abitanti) di alcuni milioni di metri quadrati per una zona industriale, è ligio all'approvazione immediata di una seconda variante per altri milioni di metri quadrati, quando la prima variante non ha avuto nemmeno un metro cubo di stabilimento industriale costruito, solamente per fare i comodi del signor Costa.

Oppure si da il caso che rinvii indietro i piani, confondendo quelli che saranno i definitivi aspetti previsti nei piani particolareggiati per le zone di espansione con le regolamentazioni edilizie dell'altezza degli edifici.

Nel consiglio superiore vi è qualche esperto che ha deciso, dalla sera alla mattina (dopo aver consentito deroghe alla legge n. 1357, per migliaia di casi), che nei centri non si possono più superare i 24 metri; e allora, generalizza questa norma anche per i quartieri di espansione di 5, 6, 10.000 abitanti, dove con un limite di questo tipo viene a porsi l'impossibilità per il progettista di studiare delle soluzioni armoniche. Se la Commissione avrà la fortuna di fare quel viaggio all'estero cui è stato accennato, andremo a vedere quartieri dove le altezze, basse ed alte, studiate seriamente, costituiscono elemento che ravviva l'ambiente, che valorizza il passaggio, che permette di addensare le cubature e perciò di lasciare ampio spazio per le infrastrutture.

È evidente che questo secondo gruppo dovrà ricevere un attento esame da parte nostra, in tutti quegli articoli della legge che tendono ad accelerare, imponendo anche non solo per i comuni termini sostitutivi, termini per la presentazione delle osservazioni, eccetera, ma imponendo a tutti i livelli degli impegni per rapide procedure ed eliminando alcuni di questi contrattempi che hanno impedito ai piani di essere approvati.

Vi è poi il terzo gruppo di comuni, quelli non obbligati a formare il piano regolatore, ma che sono obbligati a darsi un programma di fabbricazione in base agli articoli 34 e 35 della vecchia legge urbanistica. Sono la maggioranza dei comuni, anche se sono i più piccoli, nelle zone progredite, e sono i più grandi nelle zone politicamente in regresso, perché la classe dirigente di quelle zone (e parlo di quasi tutta l'Italia meridionale), cioè il gruppo di maggioranza, non ha ritenuto di ostaco-

lare l'attività speculativa privata neppure con dei piani generici e dei regolamenti edilizi. Ebbene, nella maggioranza di quei comuni si svolge l'attività liberamente secondo regolamenti edilizi che sono stati redatti dagli anni '10 agli anni '30. Per esempio, per il Piemonte questi regolamenti edilizi seguono lo schema del Franceschetti, che invito i colleghi ad andare ad esaminare, per constatare come esso deprima anche coloro che hanno la minima volontà di intervento. Ma nonostante i ribaltamenti spaventosi (quelli che abbiamo letto nell'indagine di Agrigento sono generalizzati per tutto il paese), le deroghe fatte ad essi sono di tale entità che anche quel poco che in questi regolamenti di 30 o 40 anni fa era specificato è stato violato.

Intanto, mentre esiste questa situazione, noi abbiamo avuto anche l'attacco degli organi giurisdizionali dello Stato, l'attacco del Consiglio di Stato ad ogni tentativo sia legislativo sia dei comuni di introdurre nelle norme e nelle leggi quello che è il contenuto della Costituzione, e cioè i vincoli e gli obblighi dei privati nel rispetto delle finalità sociali della proprietà privata. Ecco allora che la legge si trova di fronte ad una serie di necessità di interventi per chiudere le falle aperte dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Non voglio ricordarne molte, ma voglio ricordare quella che ha segnato la fine della legge del 1942: l'imponibilità del rilascio di licenza edilizia in carenza di piano particolareggiato. La legge del 1942 stabiliva che il piano regolatore si attua attraverso i piani particolareggiati. Nel momento in cui è uscita questa sentenza, il privato ha potuto operare nell'intero territorio nazionale, purché osservasse i vincoli del piano generale, anche in carenza di piano particolareggiato. Le altre riguardano l'impossibilità di localizzare i servizi, l'impossibilità di caricare i privati delle spese di urbanizzazione, l'impossibilità di negare la licenza quando non esistono le infrastrutture nemmeno primarie, l'impossibilità da parte dell'amministrazione di fare dei programmi attuativi del piano generale. E a questo proposito ricordo il parere del Consiglio di Stato sul piano regolatore di Roma (è prevalsa la linea degli interessi privati nel modo più chiaro, in questo organismo che è un organismo del potere esecutivo), Ed ora si è aggiunta anche la Corte costituzionale, le cui sentenze hanno intaccato la legge n. 167. A titolo di esempio, onorevoli colleghi, non posso fare a meno di ricordare che il Consiglio di Stato ha respinto il piano di Ferrara, rite-

nendo che per pagare le tasse al paese sono considerate case di lusso solamente quelle che in base ad una certa legge hanno determinate caratteristiche (caratteristiche mai presenti, in quanto i privati operano in modo da essere fuori di esse), mentre per dare all'attività del comune possibilità di indirizzare lo sviluppo pubblico e privato nei piani della legge n. 167, diventano case di lusso anche le case economiche fatte da privati. Questa è una delle sentenze più gravi che il Consiglio di Stato abbia potuto emettere in questi ultimi anni. In conseguenza di essa, il comune che aveva previsto in base alla legge il fabbisogno decennale per l'edilizia economica e popolare, sia pubblica che privata, si vede bocciare il piano con la richiesta di ridurlo a metà, perché l'edilizia economica privata non deve andare nei piani di zona ma deve liberamente svolgersi dove fa più comodo e dove può realizzare più alti valori speculativi.

GUARRA. La responsabilità ricade anche su chi redige questi piani « demagogici ».

TODROS. Non è questo il caso di Ferrara, in quanto il comune ha previsto un piano ridotto. Esso ha cioè commesso un errore di interpretazione della legge, facendo un primo piano ridotto e demandandone il completamento ad un secondo piano. In effetti, invece, la legge n. 167 si applica una volta sola.

A ciò si aggiunge la situazione denunciata dall'onorevole Ripamonti, circa la pianificazione a livello territoriale. Niente di fatto, nessun piano redatto, nessun indirizzo, incertezza, commissioni nominate e rinominate decine di volte, ed oggi, con la circolare Mancini, rinominate per lo studio dei piani territoriali. Nessun piano regolatore intercomunale approvato, per il carattere dell'articolo 12 della legge ed il suo contenuto antidemocratico. Io sono d'accordo con l'onorevole Ripamonti sulla necessità di introdurre una modifica a detto articolo 12, perché anche là dove si è manifestata buona volontà di fare i piani intercomunali, essi non sono potuti andare avanti; non sono potuti andare avanti a Bergamo, anche se il piano aveva solo un carattere di piano di infrastrutture; non sono andati avanti a Torino, anche se Torino ha rinunciato a fare un piano intercomunale, facendo solo un piano di indirizzo, lasciando grandi aree bianche all'interno delle quali poi ciascun comune poteva fare quello che vuole. Non sono andati avanti a Milano per la enorme problematica che ne è nata, dimissioni e contrasti fra gli indirizzi da portare avanti; e non sono andati avanti a Bologna per

l'ostruzionismo continuo da parte degli organi tutori che hanno persino cancellato dai bilanci le spese preventive per lo studio del piano regolatore intercomunale.

Il quadro potrebbe essere completato con la grande responsabilità della classe politica soprattutto di maggioranza: ho qui una memoria che mi farò premura di distribuire a tutti i colleghi riguardo ad un comune, Latina, dove la storia del piano regolatore denota enormi responsabilità della democrazia cristiana.

È stato iniziato un piano dagli architetti Valori e Cabianca, giudicato poi inidoneo perché nel frattempo è cambiata l'amministrazione e l'assessore ai lavori pubblici nomina per rifare il piano un suo cugino, l'architetto Vittorio D'Erme (poi vi dirò chi è l'architetto D'Erme). Fatto questo nuovo piano cambia nuovamente amministrazione e intanto gli anni passano e si arriva ad un'amministrazione di centro-sinistra, con l'appoggio di alcuni ex missini, che dà l'incarico ad un gruppo formato dall'architetto Piccinato e dall'architetto D'Erme perché cugino di un ex assessore. Fatto il nuovo piano si lascia nel cassetto per anni e non si adotta, ma intanto nel fascicolo sono presentati gli elenchi delle lottizzazioni progettate dal D'Erme: decine di migliaia di metri quadrati, e poi ci sono tutte quelle progettate dagli altri membri della Commissione edilizia, amici e parenti degli assessori democristiani di Latina.

Questa responsabilità della classe politica non è solo di Agrigento, ma di molti comuni, per cui io concordo con quella norma che dice che laddove si fanno i piani, i tecnici incaricati non possono svolgere attività di progettazione, ma non concordo con quelle norme che non pongono responsabilità per gli amministratori che permettono violazioni dei regolamenti edilizi e delle norme dei piani vigenti.

Ma perché è successo tutto questo nel nostro Paese? Qui il discorso si allargherebbe ed io voglio contenerlo perché l'analisi delle cause che hanno determinato questa situazione sono ampie e le abbiamo già dibattute in altre occasioni.

Si può parlare solo di insensibilità degli amministratori o di incapacità dei tecnici? Io ritengo di no. Le cause di fondo sono legate alle scelte generali sul tipo di sviluppo che nel nostro Paese è stato condotto, alla carenza degli strumenti legislativi, alla insufficienza della legge urbanistica, alla preminenza dell'interesse privato in tutti gli atti di in-

tervento nell'uso del territorio, e le conseguenze le abbiamo viste e tuttora le vediamo: sono di vario ordine e di vario carattere. Abbiamo distrutto enormi ricchezze nel Paese, abbiamo distrutto bellezze e pinete il cui valore era inestimabile, ambienti storici e monumenti, ed abbiamo creato delle città senza anima, senza vita. Andate a vedere i quartieri periferici di Roma costruiti dai privati, senza infrastrutture, dove manca il minimo per le condizioni di vita progredita.

GREGGI. Applicando la legge n. 167 sarebbe stato peggio.

TODROS. Inutile parlare a chi non vuol capire.

Ma le conseguenze anche economiche sono enormi e, nonostante noi ci siamo proposti di eliminare le conseguenze di questo tipo di sviluppo sull'economia nazionale, le scelte poi fatte fino ad oggi sia nella programmazione, sia nella proposta (che ormai conosciamo) di legge urbanistica, sono tali che indicano come si ricalchi la stessa strada di ieri, correggendo solo alcune punte delle distorsioni che lo sviluppo privato ha provocato; e le conseguenze le paghiamo tutti, nei piccoli e grandi centri, nelle aree di congestione ed in quelle di esodo. Le paga lo stato della finanza locale ridotto ormai ai minimi termini da questo tipo di sviluppo che ha scaricato due volte i costi degli insediamenti sugli enti locali e sulla collettività; le pagano i lavoratori attraverso la riduzione del loro salario duramente conquistato, con tutte le disfunzioni che le città moderne offrono alla vita di ogni giorno, per i trasporti e le infrastrutture a tutti i livelli, necessarie per condurre una vita socialmente avanzata.

Con tutti i problemi cui ho accennato ci sarebbe da fare non il volume di Agrigento, ma una nuova storia d'Italia che racconti la storia del miracolo economico, della politica dei consumi, della distruzione definitiva della libertà dell'uomo nella città moderna. Persino la destra italiana ha gettato un grido di allarme per questa situazione.

Ormai da oltre sei anni su questi problemi si è aperto il dibattito, con scontri violenti a livello dei comuni fra maggioranze e minoranze, con scontri violenti contro le autorità centrali per i loro abusi, i loro interventi, le loro disfunzioni, con scontri violenti fra le forze politiche per le scelte che si devono fare.

Se tutto questo è vero, come mai ci troviamo oggi alla scadenza del mandato parlamentare solamente con una legge di mo-

difica della legge urbanistica e con una proposta di riforma generale come vi era premesso?

Perché abbiamo scelto la strada della modifica della legge del 1942, e non già quella di un'approvazione rapida e seria di una reale riforma? Onorevole Ripamonti, non siamo molto convinti che la strada scelta sia la migliore. La strada della riforma della legge del 1942 era una strada che andava bene 10, 15 anni fa; oggi, la strada più logica per manifestare una nuova politica era quella della riforma. I colleghi sanno che il nostro gruppo ha inizialmente esaminato la strada scelta dal Governo con molte perplessità. Tali perplessità (anche dopo le dichiarazioni fatte dall'onorevole Mancini in questa sede nella passata seduta) derivano dal disegno governativo (se forse non del Ministro Mancini, certamente di una parte sostanziale della maggioranza) di fare in questa legislatura lo stralcio e non la riforma. Di fronte a questo disegno, che si palesa come un grave pericolo perché rinvia nuovamente per anni la riforma generale siamo preoccupati; questo disegno ci ha preoccupati fin dal primo giorno che abbiamo avuto notizia della presentazione del disegno di legge di modifica della legge del 1942. Infatti, il comunicato del nostro gruppo metteva in evidenza questa preoccupazione, e nello stesso tempo chiedeva (rendendosi conto che, in un periodo molto transitorio da oggi all'approvazione della riforma ed alla messa a punto di una serie di strumenti che la riforma dovrà provvedere, non si può continuare nella drammatica situazione in cui si trova la pianificazione a tutti i livelli) di portare avanti con modifiche sostanziali e con garanzie precise il disegno di legge n. 3669. Nella passata seduta abbiamo chiesto queste garanzie, che in sintesi sono l'impegno di tutti per portare avanti la discussione sulla riforma e concluderla in questa legislatura; l'impegno di tutti per portare avanti l'indagine conoscitiva sulla legge n. 167 e i successivi provvedimenti modificativi che ne deriveranno per permetterne una rapida attuazione; provvedimenti seri per rimettere in moto il settore dell'edilizia popolare ed economica sovvenzionata dallo Stato. Solo a quelle condizioni abbiamo detto che avremmo accettato di esaminare una legge che può far pensare al paese che il suo vero significato sia l'accantonamento definitivo della riforma generale. L'ampio dibattito politico che ha avuto luogo ha permesso di raggiungere un accordo, ed in questo senso noi oggi siamo qui, pur conservando le nostre perplessità e pur dicendo ai colleghi che sarà no-

stro impegno quotidiano pretendere che le dichiarazioni del Ministro in questa sede (di un immediato avvio del dibattito e di un varo della riforma in questa legislatura) vengano attuate, impegnando la nostra Commissione, che è quella più interessata, ad un lavoro continuo perché prima della fine della legislatura la riforma possa andare in porto. Naturalmente, l'ultima condizione che noi abbiamo posto, e sulla quale la relazione dell'onorevole Ripamonti ed il parere della Commissione interni hanno già in parte risposto, è quella di una modifica nei punti sbagliati della legge. Non riesco a comprendere come mai questo Governo non riesca a fare una legge che neppure nei suoi contenuti, cioè seguendo la linea dello stesso Governo, si regga. Occorre dunque modificare gli errori evidenti, bisogna introdurre una serie di emendamenti. A proposito di questi ultimi, indicherò alcune linee, poiché mi riservo successivamente nel Comitato ristretto — se sarà formato — di presentare gli opportuni emendamenti nel corso della discussione dei singoli articoli.

Concordo con la Commissione interni e con l'onorevole Ripamonti sul fatto che occorre modificare gli articoli 1, 5 e 11, sia per dettare termini precisi nello snellimento delle procedure da parte degli enti centrali (tutte le forze politiche hanno interesse che questo snellimento avvenga) sia per impedire, a livello dei provveditorati alle opere pubbliche, che succeda quello che è successo a Latina; la scelta dei progettisti da parte dei provveditorati non può diventare un motivo di attività clientelare del centro-sinistra, ma una scelta di uomini competenti e capaci. Così, non occorre che le discriminazioni già effettuate da parte delle prefetture siano estese ai comuni ma occorrono norme che garantiscano l'intervento solo quando esso è necessario e non come atto discriminatorio. Occorre modificare sostanzialmente l'articolo 2, per garantire l'autonomia dei comuni ed impedire di fatto che il centro possa vedere la pianificazione come la difesa settoriale dei suoi interessi, oppure possa vedere l'adeguamento della politica urbanistica autonoma ai vari livelli (regione, comprensorio, comune) come un adeguamento alle linee nazionali della politica economica e di pianificazione seguita dal Governo; oppure, possa portare al superamento degli interessi generali (che la pianificazione deve tendere ad attuare) con la difesa di interessi patrimoniali dello Stato. Quanti progetti di legge abbiamo contestato in Assemblea, quanti disegni del Governo, quanti

atti della maggioranza, che attraverso i vari organismi statali, nel momento in cui si parla di piani di zone, di esproprio generalizzato, permettono di vendere le aree di proprietà dello Stato al maggiore offerente, permettendo l'esercizio su di esse della massima speculazione !... Si sta sperperando il patrimonio, anziché utilizzarlo per un serio avvio della pianificazione ai vari livelli. Guai se noi lasciassimo libera questa sete degli organismi di Stato che corrisponde alla necessità di trovare la copertura per somme che non reperiscono in altro modo e che rischia di condizionare tutti gli studi di piani regolatori.

Di fatto l'articolo 2 impedisce agli enti locali di pianificare e perciò dovrà essere sostanzialmente modificato, come (e sono d'accordo con l'onorevole Ripamonti) dovrà essere modificato l'articolo 3, perché non è possibile pensare ad una pianificazione corretta che sia insieme autonomia ed interdipendenza della attività degli enti locali, dando ai piani fatti per i nuclei industriali dalla Cassa per il mezzogiorno o da altri organismi valore di piani particolareggiati.

Così dovremmo modificare l'articolo 8 che è uno dei più importanti della legge. Avete visto il caso di Latina dove decine di lottizzazioni hanno praticamente creato un patrimonio utilizzabile dai privati, in contrasto e senza esistenza di piano, per decenni.

Guai se noi applicassimo l'articolo 8 così come è impostato ! Io mi fermo alla parte negativa dell'articolo. Noi dobbiamo con chiarezza individuare che cos'è un piano di lottizzazione, a quali condizioni esso può essere approvato, quali sono le lottizzazioni non più valide in quanto questa legge le annulla, individuare chiare condizioni per il riparto degli oneri di urbanizzazione fra privati ed enti pubblici, non lasciare frasi generiche che creano solamente differenziazioni di trattamento, e dobbiamo prevedere adeguate garanzie sui tempi e modi di attuazione delle lottizzazioni perché l'autorità locale possa controllare che quanto ha convenzionato sia attuato, sia nella parte di costruzione privata, sia nella parte di esecuzione delle infrastrutture tecniche e sociali.

Così dobbiamo tendere a modificare, e ho sentito che anche l'onorevole Ripamonti è d'accordo, alcuni punti dell'articolo 10. Dobbiamo pretendere che vi sia un uguale ed unico trattamento fra le proprietà private e le proprietà degli enti demaniali. Dovremmo essere inoltre più precisi (perché il privato usa mille artifici che ormai noi conosciamo) sul

significato dell'inizio dei lavori, sul significato delle sospensioni, sulle responsabilità ai vari livelli in tema di licenze edilizie.

Infine, per accennare solo alle cose più importanti, vorrei dire due parole sull'articolo 17.

Vi è una polemica in atto: è giusto o non è giusto in questa legge introdurre alcuni *standards* minimi in attesa che il decreto previsto stabilisca entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge le densità, le altezze, le distanze, nonché i rapporti fra spazi destinati alle residenze e spazi pubblici riservati alle attività collettive? Io ritengo di sì, perché penso che uno degli elementi che più hanno impedito ai piani delle rapide procedure sia lo scontro avvenuto a livello dei consigli comunali, delle commissioni di studio, su alcune questioni di *standards* generali che ormai tutto il mondo ha accettato, eccetto il nostro. Vi sono dei calcoli statistici precisi, matematici, e quando entreremo in questo dibattito particolareggiato porterò delle tabelle in modo che comprendano tutti il meccanismo.

Tutto il mondo, per esempio, ha compreso che densità superiori a 250 abitanti per ettaro impediscono l'ordinato sviluppo della città; ogni abitante in più significa rinuncia ad una aliquota di infrastrutture, ad una parte del verde, ad una parte delle aree per l'edilizia scolastica, ad una parte delle aree per i centri assistenziali, ricreativi e sportivi e a tutto quello che è l'arredo urbano del quartiere. Eppure nel nostro Paese abbiamo avuto per anni piani approvati con delle densità di 1500, 1200 abitanti per ettaro. Che cosa ha fatto il Ministero dei lavori pubblici, che cosa ha fatto il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che ha mandato indietro dei piani accettando delle osservazioni di privati e non si è mai accorto delle enormi densità che nella maggior parte dei piani venivano proposte?

GREGGI. Nei casi di piani rinviati per osservazioni di privati erano sempre tutti d'accordo.

TODROS. Assolutamente no.

GREGGI. Lo proverò dopo.

TODROS. Quanti miliardi lo Stato ha gettato via perché una leggina di dieci righe non ha fissato le distanze di costruzione dalle strade?

Ricordo che a Torino l'accesso da Milano, un tratto di due chilometri, Corso Giulio Cesare, che va dall'uscita del casello all'inizio dell'abitato: in conseguenza della mancanza di una norma che fissi la distanza dei fabbricati

da grandi strade di accesso, da strade provinciali o comunali, da strade di grande viabilità, il comune ha speso un miliardo per gli espropri e le demolizioni e un miliardo per la costruzione della strada.

La tangenziale nord di Torino, che ha già un contributo dello Stato, costerà 7 miliardi e mezzo, di cui 2 e mezzo per l'esproprio di terreni e fabbricati che si sono lasciati costruire al bordo delle strade esistenti.

Questi due casi danno la misura della situazione, oltre a tutti gli inconvenienti che si sono verificati nella vita dei cittadini, dal momento che vivere ai bordi della strada è anti igienico e pericoloso. Perché dalla prima proposta che il Ministero dei lavori pubblici aveva fatto è stato tolto un minimo di *standards* per il distacco delle costruzioni dagli allineamenti stradali? E non parlo dei centri cittadini (in cui esistono problemi di vario tipo), ma parlo anche delle strade fuori dei centri abitati. Bisogna inoltre, come diceva anche l'onorevole Ripamonti, fissare il concetto di centro abitato. Oggi i privati hanno costruito lungo le strade, senza soluzione di continuità. Di conseguenza, lungo tutte le strade i centri abitati hanno dimensioni enormi. Alla presenza di un collega ligure, non posso non ricordare che da Genova a Ventimiglia non esiste spazio non costruito; il che significa che tutta la Liguria è centro abitato! Così, bisogna fissare degli *standards* per l'edificazione industriale; così, bisogna indicare negli *standards* — anche se poi il dettaglio sarà contenuto nella legge successiva — un minimo quantitativo totale di aree per i servizi da prevedere nei piani di espansione, nelle lottezzazioni, nello sviluppo delle città.

L'atmosfera di collaborazione che si è manifestata in questa Commissione fin dall'inizio mi rende convinto che nel dialogo dettagliato sulle questioni troveremo l'accordo — che il Ministro non ha escluso — non essendo, queste, questioni che investono la linea politica generale del Governo, ma essendo questioni dirette a rendere la legge più efficace e e più valida. Poiché desideriamo collaborare per una seria modifica del provvedimento, il nostro atteggiamento finale su quest'ultimo sarà conseguente al risultato che dalla collaborazione con le altre forze politiche potrà ottenersi. Noi non anticipiamo oggi una posizione, perché attendiamo il risultato dei lavori del Comitato ristretto. Evidentemente, rimangono aperte altre soluzioni: la strada dell'approvazione, qualora la legge non venga emendata e continui a ledere i principî fon-

damentali dell'autonomia degli enti locali, lasciando in vita elementi gravemente dannosi per i comuni, come l'approvazione delle lottezzazioni già esistenti; e, infine, l'eventuale rimessione all'Assemblea, qualora prevalga il peggioramento della legge, anziché un miglioramento. Noi confidiamo sulla prima soluzione, ed in questo senso siamo a disposizione della Commissione per un dialogo costruttivo che modifichi sostanzialmente la legge.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Todros per il suo intervento, svolto con la consueta passione. Mi corre tuttavia l'obbligo di talune precisazioni. È indiscutibile l'esistenza del diritto di ogni parte politica di chiedere la remissione all'Assemblea, di un provvedimento assegnato alla Commissione in sede legislativa. Tuttavia, ricordo che quando è stato chiesto al Presidente di aprire il dibattito in sede legislativa sul presente provvedimento, vi era la ferma intenzione di non giungere ad una rimessione in Assemblea del medesimo.

TODROS. Certamente, Com'è naturale, mi auguro che la Commissione non peggiori la legge, ma la migliori. Però, nel caso la peggiorasse, mi sono riservato l'eventualità di richiedere la rimessione in Assemblea.

CAVALLARO FRANCESCO. Il mio giudizio sul disegno di legge è largamente positivo, perché esso soddisfa ad un bisogno generalmente avvertito e non ulteriormente dilazionabile. Rinviare tutto all'approvazione della legge generale (che ovviamente ha un *iter* necessariamente più lungo) determinerebbe una carenza colpevole e non giustificata. Inoltre, l'approvazione di questa legge-ponte ci dà la possibilità di esaminare e ponderare compiutamente la legge attraverso un ampio dibattito: questo ci permetterà di giungere all'approvazione di una legge che non presenti quelle deficienze e quelle lacune che hanno imposto al Consiglio di Stato di emettere delle sentenze in materia urbanistica che sembrano ledere il diritto dell'autonomia locale.

Si tratta di interpretazioni della legge, in cui ovviamente il Consiglio di Stato è più competente del sindaco del comune.

Desidero fare due osservazioni di carattere generale. La prima, sostanziale, mi porta a concordare con quanto da varie parti è stato detto: la legge limita effettivamente l'autonomia locale, che è garantita dall'articolo 5 della Costituzione. Io mi rendo conto (e credo che anche i colleghi della sinistra se ne rendano conto) che bisogna contemperare il principio del rispetto dell'autonomia locale con la

necessità di non vanificare il principio della programmazione. Se noi diamo tutto lo spazio all'autonomia locale, non restano più compiti giustificativi della programmazione. Mi sembra però che si possa lasciare maggior respiro alle autonomie comunali senza compromettere la programmazione.

Debbo altresì osservare (ed anche questa è un'osservazione di carattere sostanziale) che la certezza del diritto, e talvolta perfino il principio della irretroattività, in vari articoli del disegno di legge appare incerta, se non addirittura compromessa.

All'articolo 2 lettera d) è detto: « *la tutela di altri interessi statali* ». Nell'ultimo comma si parla di « *sostanziali innovazioni tali da mutare le caratteristiche essenziali del piano* ».

« *Interessi statali* » e « *sostanziali innovazioni* »: sono termini molto vaghi che bisogna evitare nel testo della legge, perché lascerebbero la porta aperta a qualsiasi controversia, e produrrebbero certamente chissà quanti ricorsi al Consiglio di Stato.

Il giurista deve garantire nel testo della legge, la certezza del diritto e deve evitare quanto più sia possibile, che possano sorgere controversie. Il disegno di legge in esame non soddisfa questa esigenza.

Sull'articolo 3 devo fare un rilievo di forma che non incide sulla sostanza della legge, ma si riferisce all'esigenza di esprimerla in un testo conciso e preciso. Ora nel suddetto articolo vi sono moltissimi richiami a diversi articoli di altre precedenti leggi. Tali richiami rendono il testo della legge inutilmente prolisso e bisogna farne pertanto l'uso più parco che sia possibile. È tollerabile in una circolare il continuo richiamo di leggi non già nel testo di una legge. Purtroppo il testo di questo disegno di legge tradisce la mano del burocrate, non del giurista. Bisogna citare il contenuto della legge che si vuole richiamare non la stessa legge che potrebbe essere modificata anche più volte.

All'articolo 7, ad esempio, si richiama l'articolo 6 del testo unico della legge comunale e provinciale approvata con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, di cui tutti auspichiamo una prossima riforma.

RIPAMONTI, *Relatore*. Non richiamando l'articolo specifico, ma solo il concetto, il giorno in cui la legge richiamata sarà modificata, non vi sarà possibilità di una modifica automatica anche nella legge in esame.

CAVALLARO FRANCESCO. Se domani la legge richiamata venisse modificata, con una

successiva legge, è ovvio che automaticamente si intenderà richiamata la nuova legge, ma proprio ciò dimostra quanto sia inutile citare il numero e la data della legge, quando basta parlare di legge comunale e provinciale.

All'ultimo comma dell'articolo 8 si legge: « Sono fatte salve le autorizzazioni rilasciate prima del 2 dicembre 1966 ».

Si è obiettato che questo termine contrasta con quello stabilito nella proposta di legge generale: 12 dicembre 1963. Sarei lieto di apprendere dai colleghi più competenti da dove è nata questa nuova data.

RIPAMONTI. Dall'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge, già noto in precedenza come schema.

CAVALLARO FRANCESCO. Bene! Ma allora bisogna concordare i due termini. In materia di termini bisogna preoccuparsi di non aprire la strada ad eventuali ricorsi alla Corte costituzionale, basati sul principio della irretroattività della legge.

All'articolo 9, là dove si dice « ... approvato dai normali organi di tutela », toglierei la parola « normali » che appare superflua.

RIPAMONTI, *Relatore*. Vorrei chiarire che si deve esaminare se le autorizzazioni erano o meno consentite dalla legge vigente, perché l'articolo 28 della vigente legge urbanistica non consente l'autorizzazione alle lottizzazioni « fino a quando non sia approvato il piano regolatore particolareggiato ».

TAVERNA. Ma stiamo già discutendo gli articoli?

Avevo chiesto all'inizio della seduta che prima di procedere nella discussione generale si chiarissero i pareri delle Commissioni IV ed VIII.

PRESIDENTE. Non siamo ancora giunti all'esame degli articoli.

CAVALLARO FRANCESCO. Le ultime parole dell'articolo 9 sono: « ...ed approvato dai normali organi di tutela ». Forse la parola « normali » può essere soppressa dal momento che a nessuno può sorgere il dubbio che ci si possa rivolgere ad anormali organi di tutela...

GIGLIA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Gli organi di tutela non sono sempre gli stessi. Ad esempio, mentre a Reggio Calabria è la giunta provinciale amministrativa, in Sicilia è la commissione di controllo.

CAVALLARO FRANCESCO. Ma si tratta sempre di « normali » organi di tutela!

Per quanto riguarda l'articolo 10, mi sembrano valide le osservazioni degli onorevoli Ripamonti e Todros. È assurdo che nelle aree del demanio marittimo i comuni non possano interferire; in alcune spiagge abbiamo visto che sono sorte costruzioni ridicole ed assurde.

Il quinto comma dello stesso articolo 10 dice: « Chiunque vi abbia interesse può prendere visione, presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto ». Io sono favorevole a detto comma, ma non credo che altrettanto favorevoli saranno certi ambienti.

Il settimo comma del medesimo articolo 10 recita: « L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze in contrasto con le previsioni stesse, sempreché i relativi lavori non siano stati iniziati ». Anche in questo caso, bisogna accertare se venga violato il principio della irreversibilità.

L'articolo 13 riguarda le pene; esse sono piuttosto elevate, ma personalmente mi dichiaro favorevole.

Per quanto riguarda l'articolo 14, concordo pienamente con la disposizione in esso contenuta. Anzi, se mai, la trovo un po' blanda. I professionisti di cui si fa menzione non dovrebbero assumere mai gli incarichi, e non solo « fino all'adozione del piano o del programma ». La norma risponde ad un principio di eticità irrinunciabile.

Per quanto concerne l'articolo 16, è stato osservato da alcuni colleghi, che viene a porsi una differenza fra enti pubblici e cittadini, e ciò è contrario ai principi della costituzione. Forse ci si potrebbe limitare « ai casi di interesse pubblico ».

Per quanto riguarda l'articolo 17, concordo con le osservazioni dell'onorevole Ripamonti e desidero sottolineare la grande importanza di una congrua distanza degli edifici dagli estremi stradali. Un esempio tipico è fornito dalla « via olimpica » di Roma che, fino a due o tre anni fa, assolveva in pieno all'importante funzione di collegare i quartieri opposti della città, senza la necessità — tipica della città di Roma — di passare attraverso il centro storico, assai poco adatto a sopportare il traffico. Ora purtroppo, a causa degli agglomerati di case che sorgono al di qua e al di là della « via olimpica », quest'ultima ha finito di assolvere al suo compito di strada di scorrimento e di collegamento rapido di due zone opposte della città.

A proposito dell'articolo 18, non posso esimermi dal richiamare gli urbanisti sul pro-

blema della circolazione. Per risolverlo, bisogna che essi abbiano più fantasia e più coraggio! Bisogna forse arrivare fino a disporre per legge che tutto il piano terreno delle nuove costruzioni sia lasciato a disposizione della circolazione e dei parcheggi.

FERRARI. Ringrazio il Presidente, per avermi concesso di parlare in questa Commissione, della quale non faccio parte. Mi sembra utile portare in questa discussione alcune osservazioni, dettate dall'esperienza di una città che è stata fra le prime, se non la prima, a darsi un piano regolatore: Milano.

Le finalità principali del disegno di legge sono, come è noto:

1) quella di snellire le procedure di approvazione dei piani regolatori, dei regolamenti edilizi e dei programmi di fabbricazione;

2) quella di prevedere efficienti e rapide procedure sostitutive nel caso di inerzia o di ritardo da parte dei comuni obbligati a redigere il piano regolatore generale e il regolamento edilizio (con annesso programma di fabbricazione, quando necessario) e di aggiornare quest'ultimo;

3) quella di rendere più efficienti gli strumenti predetti giungendo nella loro redazione, fin dove è possibile, ad una uniformità e coerenza di criteri informativi;

4) quella di assicurare con mezzi più efficaci e tempestivi il rispetto delle prescrizioni contenute nei piani regolatori, nei programmi di fabbricazione, nei regolamenti edilizi e nelle licenze edilizie.

Se si può concordare sulle finalità predette e se anche si deve ricordare come molte delle modifiche introdotte siano state da tempo auspicate, si deve però far presente che alcune disposizioni ora proposte al Parlamento per l'approvazione destano notevoli perplessità e preoccupazioni, per cui, per la buona riuscita del provvedimento legislativo, mi permetto di indicare tali punti riferendoli a ciascun articolo.

Articolo 1: aggiunta all'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'unica preoccupazione è che il detto potere sostitutivo possa essere esercitato bene, e che i provveditorati alle opere pubbliche, già oberati di notevoli impegni e che già ora non fanno fronte alle più limitate competenze, possano assolvere con tempestività e profondo ed accurato esame anche i nuovi compiti ad essi affidati.

Noi abbiamo visto, anche in occasione di casi molto più semplici cui i provveditorati

devono provvedere, il ritardo dovuto alla mancanza di personale.

Articolo 2. — Aggiunta all'articolo 10 della legge del 1942.

Qui si prevede la possibilità di modificazioni d'ufficio, in parte codificando quanto è già stato ammesso dalla giurisprudenza, ma ampliando notevolmente i poteri di modifica senza nemmeno sentire il comune e quindi non solo in caso di resistenza ingiustificata da parte di questo. Ora, se le modifiche di cui alla lettera *a*) corrispondono già al principio posto dall'articolo 6 della legge del 1942 e se quelle indicate alle lettere *b*), *c*) e *d*) possono ritenersi corrispondenti a quelli per i quali esiste una prevalente competenza statale, molto gravi e si può dire senza limiti (dato il soggettivo apprezzamento che permettono) sono invece quelle di cui alla lettera *e*) e all'ultimo comma dell'articolo 2. Infatti, quelle di cui alla lettera *e*) riguardano la possibilità di introdurre modifiche per ricondurre le prescrizioni contenute nei piani nei limiti veramente ristretti stabiliti per la fase transitoria dall'articolo 17 del disegno di legge. Quelle di cui all'ultimo comma, poi, sono ancor più generiche, perché in detto comma si dice: « Possono, inoltre, essere apportate quelle modifiche per il migliore e più efficace conseguimento delle stesse finalità perseguite dal comune nella redazione del piano che non comportino sostanziali innovazioni tali da mutare le caratteristiche essenziali del piano e i suoi criteri di impostazione ».

Non è chi non veda come qualsiasi modifica possa essere ritenuta necessaria od opportuna per il migliore e più efficace conseguimento delle finalità perseguite dal comune e come sia difficile stabilire se esse « non comportino sostanziali innovazioni tali da mutare le caratteristiche essenziali del piano e i suoi criteri di impostazione ».

A prescindere da qualsiasi rilievo circa la contraddizione di tale compressione delle libere decisioni del comune rispetto alla sempre conclamata volontà di realizzare le autonomie locali, si possono citare in passato parecchi esempi di modifiche d'ufficio introdotte senza dubbio con l'intenzione di migliorare i piani, che invece sono risultate controproducenti, proprio perché adottate senza una piena conoscenza delle situazioni e cioè sulla base della conoscenza che può essere acquisita attraverso relazioni o grafici.

Si osserva poi ancora che altre volte delle istanze rivolte all'amministrazione comunale e da questa giustamente respinte hanno tro-

vato invece più facile accoglimento in sede centrale approfittando di una minore conoscenza diretta dei singoli problemi.

Articolo 3. — Aggiunta all'articolo 14.

La disposizione è molto opportuna in quanto tende a normalizzare i rapporti tra piano territoriale di coordinamento delle aree di sviluppo industriale con i piani regolatori dei comuni.

Articolo 4. — Modifica l'articolo 15 della legge del 1942.

La riduzione del termine per la presentazione delle osservazioni ed opposizioni ai piani particolareggiati da 60 a 45 giorni non dovrebbe destare preoccupazioni.

Articolo 5. — Modifica l'articolo 16 della legge del 1942, in materia di piani particolareggiati.

Viene opportunamente operato un decentramento di approvazione dei piani particolareggiati, però limitatamente ai comuni meno importanti; per gli altri, cioè quelli che saranno inclusi in appositi elenchi formati dal Ministero dei lavori pubblici sentito il Consiglio superiore, lo snellimento della procedura si ha solo nel fatto che si sostituisce il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con altri Ministri, al decreto del Capo dello Stato. Tale richiesta era stata avanzata da anni, però lo snellimento della procedura, anche se sensibile, non è notevole.

Purtroppo però nell'ultima parte dell'articolo è prevista la possibilità di modifica d'ufficio, per la quale valgono a maggior ragione, dal momento che si tratta di piani particolareggiati, le preoccupazioni e quindi le considerazioni già esposte con riferimento all'articolo 2.

Articoli 6 e 7. — Costituiscono modifiche, con il rafforzamento dei poteri repressivi, delle disposizioni contenute negli articoli 26 e 27 della legge del 1942. L'ingerenza governativa aumenta, ma siccome si deve avere motivo che tali interventi saranno quanto mai oculati, non dovrebbero aversi preoccupazioni. Forse sarebbe opportuno stabilire una maggiore consultazione dell'autorità comunale prima dell'adozione di provvedimenti.

Articolo 8. — Modifica sostanziale dell'articolo 28 della legge del 1942 relativo alle lottizzazioni.

Si deve osservare innanzitutto che le autorizzazioni lottizzative già da molti comuni sono subordinate alla assunzione degli obblighi indicati nell'ultima parte dell'articolo. Quello che invece preoccupa è la presenza della procedura per tali autorizzazioni, soprat-

tutto per i comuni per i quali, per essere inclusi negli elenchi formati dal Ministero dei lavori pubblici e per i quali l'approvazione dei piani particolareggiati è riservata al Ministero stesso, anche le lottizzazioni sono soggette a tale approvazione. Anche se è positivo un certo parallelismo stabilito tra piano particolareggiato e lottizzazione, l'approvazione delle lottizzazioni, pure sane ed impostate su criteri urbanistici approvabili e su basi economiche che sono pienamente rispettose degli interessi generali e che naturalmente contemperano gli interessi particolari coi primi, diventa quanto mai laboriosa e lunga.

Particolare attenzione meriteranno gli ultimi due commi dell'articolo 8.

Articolo 9. — Modifica l'articolo 30 della legge del 1942. Se è innegabile che la eliminazione dell'approvazione con decreto interministeriale dei piani finanziari potrà far risparmiare tempo, permangono però le gravi difficoltà sostanziali nella predisposizione dei piani finanziari, per cui il beneficio della norma sarà di portata quanto mai lieve.

Articolo 10. — Modifica l'articolo 31 della legge del 1942 relativo alla licenze edilizie. Sono senz'altro da approvare le precisazioni delle responsabilità del committente, del direttore dei lavori e dell'assuntore, anche ai fini dei provvedimenti repressivi.

Destano invece preoccupazioni le disposizioni circa la libera visione di tutti gli atti di progetto da parte dei terzi e il fatto che la semplice scadenza dei 60 giorni determini la figura del silenzio-rifiuto, e cioè del rifiuto illegittimo non motivato.

Articolo 11. — Si tratta di modificazioni ed aggiunte all'articolo 35 della legge del 1942.

Non si hanno particolari eccezioni se non il rilievo che è comune con l'articolo 1, e cioè circa la possibilità che il provveditore alle opere pubbliche possa effettivamente sostituire la deficienza di attività delle amministrazioni comunali. Si ritiene che la norma possa servire come stimolo.

Articolo 12. — Modifica dell'articolo 36 della legge del 1942.

Anche qui si è operato un decentramento di approvazione limitatamente ai comuni minori, mentre in sostanza la procedura di approvazione per gli altri comuni rimane pressoché immutata.

Purtroppo anche qui è prevista un'ampia possibilità di modifiche d'ufficio che, se in parte sono giustificate da ragioni di celerità, possono dar luogo agli inconvenienti già indicati relativamente all'articolo 2.

Articolo 13. — Modifica l'articolo 41 della legge del 1942 relativo alle sanzioni penali. Si è senz'altro d'accordo sulla necessità di inasprire le sanzioni penali. Circa quanto previsto all'ultimo comma, dovrebbe essere chiarito che si tratta di una sanzione penale in aggiunta, che però non dà alcun titolo per la conservazione dell'opera abusiva, mentre la dizione usata potrebbe determinare interpretazioni che si ritengono in contrasto con l'effettivo pensiero dell'estensore del comma.

Articolo 14. — Si tratta di una aggiunta dopo l'articolo 41 della legge del 1942. L'incompatibilità introdotta è senz'altro opportuna per evitare delle situazioni che spesso si verificano; purtroppo sostituzioni di comodo non si potranno impedire e saranno difficili da superare.

Articolo 15. — Altro articolo aggiunto dopo l'articolo 41 della legge del 1942. La sanzione della perdita delle agevolazioni fiscali per le opere extra-regolamentari o abusivamente eseguite è stata invocata da più tempo, per cui non ci si può altro che felicitare che tale proposta sia stata finalmente accolta.

Articolo 16. — Si tratta di una modifica all'articolo 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357, che subordina a preventiva autorizzazione l'esercizio del potere di deroga concesso da piani regolatori e da regolamenti edilizi. La limitazione si può anche ritenere opportuna ma diventa quanto mai grave, soprattutto se posta in relazione col disposto dell'articolo 17.

Articolo 17. — Si tratta di una norma che non trova corrispondenza nella precedente legislazione. L'articolo sostanzialmente contiene tre gruppi di norme distinte: un primo gruppo di norme riguarda i limiti di edificazione nei comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione. Si tratta di limiti veramente ristretti e che possono essere spiegati unicamente come un elemento che determinerà l'adozione da parte dei comuni di uno degli strumenti normativi anzidetti.

Nella seconda parte dell'articolo invece vengono stabiliti dei limiti quanto mai ristretti, sia di volumetria, sia di altezza, per i comuni già dotati di piano regolatore e di programma di fabbricazione adottati ed operanti.

Un terzo gruppo di norme, di cui all'ultima parte dell'articolo, prevede l'emanazione da parte del Ministero di limiti che dovranno essere osservati da tutti i comuni ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici.

Ora, se anche è grave la limitazione introdotta nella prima parte, per i comuni sprovvisti di qualsiasi normativa, essa può essere anche l'unico strumento per impedire compromissioni irreparabili e per indurre i comuni a darsi una efficiente normativa.

Molto meno giustificabile (e soprattutto realisticamente inspiegabile) è la limitazione per i comuni forniti di piano regolatore e di programma di fabbricazione, per cui si stabiliscono dei limiti di altezza massima — 25 metri — per tutto il territorio comunale ed una drastica limitazione di densità di 3 metri cubi per metro quadro, ammettendosi il superamento dei limiti anzidetti solo attraverso il piano particolareggiato, ciò che determina gravissimi inconvenienti. Se, come avverrà sempre, i limiti anzidetti non potranno essere rispettati, si finirà a dover risolvere le singole situazioni con la predisposizione del piano particolareggiato con notevole dispendio di forze, con procedure lunghe, se non si vuole arrestare completamente l'attività edilizia, del resto già oggi notevolmente ridotta. Inoltre il piano particolareggiato predisposto potrebbe dare luogo a facili osservazioni circa la priorità ed inoltre, a dire il vero, il piano particolareggiato non è lo strumento più idoneo, come non lo è nel caso di edificazione di limitata estensione quello della lottizzazione convenzionata.

È da valutare poi il costo di una operazione del genere e la notevole complicazione che porterà, per cui verranno operati tutti gli organi comunali e statali e distolti dalla predisposizione dei piani particolareggiati che sono necessari per l'attuazione dei piani generali.

Per quanto riguarda poi l'ultima parte, si dubita che data la varietà delle situazioni italiane, il Ministero possa nell'ambito di tre mesi emanare i criteri valevoli per tutte le località e per tutti gli argomenti indicati nel penultimo comma dell'articolo 17.

Articolo 18. — Si tratta di articolo che stabilisce l'obbligo dei posti-macchina. Salvo i criteri di commisurazione con l'edificio (alcuni comuni hanno fatto riferimento alla superficie del calpestio, altri al volume) non si hanno eccezioni particolari. Si consiglierebbe, però, l'effettiva applicabilità delle norme a tutti i centri e soprattutto alla parte già esistente degli abitati, per evitare che vi siano situazioni di impossibilità che diano luogo poi ad interpretazioni varie e quindi ad elusione anche parziale della norma.

Articolo 19. — Entrata in vigore della legge. Nulla da osservare se non che in questo

caso può essere giustificata un'entrata in vigore senza la *vacatio legis*, sempreché la pubblicazione sia tempestiva e non avvenga quello che è avvenuto, per esempio, con una legge, per la quale sia disposta l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, e che ha poi subito un notevole ritardo nella pubblicazione, avvenuta a distanza talvolta di un mese e più dal giorno della promulgazione, per cui il beneficio della riduzione ad un giorno solo della *vacatio legis* è stato completamente eluso.

In conclusione, quindi, la questione della latitudine delle modifiche d'ufficio, l'appesantimento della procedura per quanto riguarda le lottizzazioni e soprattutto le norme della parte centrale dell'articolo 17 dovrebbero essere attentamente valutati per evitare che le sane intenzioni del legislatore non si traducano ancora una volta in norme di difficile applicazione, di interpretazioni poi di fatto distorte e diano luogo a situazioni veramente gravi che mortifichino le sane iniziative in campo edilizio con conseguenze gravi anche nel campo dell'occupazione.

È da considerare anche che un eccessivo centralismo di decisioni, che sembra oggi l'unico rimedio per evitare inconvenienti che si sono verificati in alcune località, non abbia a determinare una stasi completa o la necessità a breve distanza di rivedere gli orientamenti anzidetti, dopo averne subito le dolorose e non volute conseguenze.

ACHILLI. Il disegno di legge che oggi si discute, reso attuale dalla esplosione di alcuni fatti che hanno messo crudamente in luce la reale situazione urbanistica di parecchi comuni italiani, se non di intere regioni, parte da premesse di ordine generale sulla carenza normativa della legge urbanistica del 1942, attualmente in vigore.

Di essa sono noti i limiti, specialmente per quanto si riferisce alla contestualità, oramai universalmente riconosciuta, tra scelte di pianificazione territoriale e programmi economici, sia pubblici che privati, e per quanto concerne l'organizzazione di piani sovra-comunali, per l'inquadramento dei problemi di micro urbanistica, quali sono in genere quelli comunali, in visioni più ampie, siano esse di medio livello come quelle comprensoriali o di grande scala come quelle regionali.

Questi temi però saranno presto affrontati con l'esame del disegno di legge sulla nuova riforma urbanistica, che già abbiamo avuto modo di leggere e che, a dire il vero, suscita non poche perplessità.

Tornando alla legge del 1942 e ai suoi limiti, oltre quelli più generali sopra espressi, esistono alcune norme che, se pure ispirate a criteri che possiamo ancora oggi ritenere validi, tenuto conto dei limiti oggettivi della pianificazione urbanistica a scala comunale, per la loro insufficiente formulazione, talora persino equivoca, non hanno permesso di svolgere, sia al Ministero, che agli amministratori locali e agli stessi progettisti dei piani, un'azione positiva. Lo scopo del presente disegno di legge è quindi limitato ad ovviare a tali inconvenienti, precisando, alla luce di un'esperienza ventennale, tutti i punti che prestano il fianco ad interpretazioni capziose ed integrando la legge stessa con nuovi articoli per una sua più corretta ed uniforme interpretazione. Il nostro sforzo, una volta che ci siamo dichiarati d'accordo sull'analisi della situazione, così come è espressa nella relazione ministeriale e sulle cause che l'hanno determinata, sarà quello di essere i più chiari possibile, per evitare il ripetersi degli inconvenienti lamentati. Quali sono tali inconvenienti cercheremo di riassumere in breve:

a) la compromissione territoriale, in primo luogo, che si manifesta con caratteristiche diverse a secondo che sia stata attuata o nelle aree metropolitane, di limitata o grande dimensione (questo non ha importanza), o nelle aree di interesse storico, artistico od ambientale;

b) la crisi nell'organizzazione e nella conduzione dei trasporti urbani.

La compromissione territoriale delle aree metropolitane nasce dai fenomeni speculativi connessi con i problemi di insediamento messi in atto dai processi di immigrazione interna. Non è il caso di insistere su tali aspetti in quanto oramai una ricchissima letteratura ha trattato l'argomento ed a questa si rinvia per un eventuale approfondimento. Dobbiamo essere d'altra parte ben coscienti che l'espansione indiscriminata delle localizzazioni residenziali ed industriali, non controllata sufficientemente dalle amministrazioni locali, talvolta per incapacità, talvolta per scelta politica, talvolta ancora per gli scarsi mezzi legislativi a disposizione (varrà la pena ancora una volta qui ricordare che non è con leggi o con provvedimenti di specifico contenuto urbanistico che si possono evitare i fenomeni massicci dell'urbanesimo), non consentirà per molto tempo ancora altro che faticose, limitate e pur sempre parziali azioni di recupero e di ricucitura di un tessuto edi-

lizio, che si è sviluppato esclusivamente sotto la spinta di interessi particolaristici, e, come tale, contraddittorio con le necessità e gli interessi collettivi degli utenti. Si parla qui di utenti e non di abitanti in quanto le disfunzioni colpiscono anche le zone industriali e di conseguenza il discorso non è limitato al solo fatto residenziale. Tali operazioni di recupero avranno il limite di una sistemazione, il più razionale possibile, delle opere di urbanizzazione primaria, in quanto dal punto di vista tecnologico si può, anche a posteriori, dotare dei servizi necessari tutti gli insediamenti (scontata naturalmente per l'Ente locale un considerevole aumento della spesa, prezzo che la collettività paga alle rendite fondiari speculative). Per quanto invece riguarda le opere di urbanizzazione secondaria la soluzione, purtroppo, non è sempre agevole: si rischia infatti di accontentarsi il più delle volte di intervenire *in extremis*, laddove è ancora possibile, per assicurarsi la disponibilità di lotti ineditati la cui acquisizione da parte dell'Ente pubblico, oltre che essere, anche in questo caso, particolarmente costosa, non garantisce della bontà della localizzazione in rapporto all'uso che gli utenti fanno di tale opera pubblica. La dispersione ed il frazionamento di tali iniziative contribuiscono inoltre a rendere più difficile, complessa e costosa la dotazione dei servizi secondari. In questa situazione non è infrequente il caso di grossi squilibri che si verificano all'interno degli stessi territori comunali, specialmente per quanto riguarda il settore scolastico e del tempo libero, attrezzature per le quali le aree che si richiedono sono di ampie dimensioni. Naturalmente il fenomeno è aggravato dal fatto che le più gravi carenze di tali aree si manifestano laddove più alta è la densità di abitanti e di utenti e quindi dove maggiore è il fabbisogno.

La compromissione territoriale invece nelle aree di interesse storico, artistico ed ambientale, produce effetti non meno dannosi anche se di minore evidenza; non solo dal punto di vista dell'interesse turistico, orecchio dal quale ci si mostra di solito più sensibili, ma anche da quello della responsabilità della conservazione di un patrimonio culturale, sovranazionale. Basti come esempio la continua aggressione alle coste di cui, sia chiaro, non si vuole difendere la totale ineditabilità in nome di un generico quanto astratto godimento arcadico della natura, quanto invece si vuole un loro più ordinato, coerente e moderno sfruttamento per l'organizzazione del turismo di massa.

Il secondo degli inconvenienti che la carenza di legislazione adeguata e di volontà di razionale applicazione di quella esistente ha prodotto è la crisi dell'organizzazione dei trasporti interni alle città, intesa come crisi dell'organizzazione della viabilità che coinvolge sia i mezzi pubblici che quelli privati. Infatti l'espansione indifferenziata degli insediamenti, senza un valido impianto viabilistico teso alla classificazione funzionale delle strade cittadine, ha dato luogo ai fenomeni congestivi del traffico, i cui effetti dannosi, oltre che sul piano sociale, si avvertono immediatamente sulle finanze comunali con i *deficit* delle aziende municipalizzate di trasporto, destinate a pesare su di esse per lungo tempo ancora. Tale fatto, poi, oltre allo sperpero di pubblico denaro, limita fortemente le autonomie comunali vere, cioè toglie i mezzi finanziari che permettono loro di svolgere una reale politica di intervento.

Da queste considerazioni possono discendere alcune conclusioni che raccolgono l'analisi fatta ed i pareri già espressi sul disegno di legge per mettere in evidenza i punti sui quali non è inopportuno insistere per un adeguamento degli articoli alle finalità espresse:

a) la dichiarazione di lesa autonomia dell'autorità degli enti locali, non sembra abbia consistenza, dal momento che gli organi ministeriali useranno del potere sostitutivo solo nel caso di manifesta e patente mancanza di volontà da parte dell'Amministrazione comunale a predisporre strumenti urbanistici efficienti. Basta scorrere ancora una volta gli elenchi dei comuni che, in base ai decreti ministeriali, avrebbero dovuto provvedere ad adottare i piani regolatori generali dei propri territori, per rendersi conto di quanto diversa avrebbe potuto essere la situazione urbanistica del nostro Paese se gli amministratori locali si fossero uniformati a tali disposizioni.

Non vogliamo nasconderci, d'altro canto, le scoraggianti remore burocratiche per arrivare all'approvazione dei piani, né il costante tentativo di insabbiamento e di ritardo delle già faticose procedure, che gli organi periferici del Ministero degli interni e le Giunte provinciali amministrative, hanno messo in atto.

È stato giustamente ricordato dall'onorevole Todros nel suo intervento quale azione continua di ostacolo sia messa in atto quotidianamente dalle Giunte provinciali amministrative in tema di delibere che riguardano la pianificazione urbanistica.

Voglio anch'io citare l'esempio di un comune, situato nelle immediate vicinanze di Milano, che si è visto rinviare la delibera di incarico ad un professionista della redazione del Piano regolatore generale, inutile, a giudizio della Giunta provinciale amministrativa, per il motivo che il comune era da considerarsi « agricolo ».

Voglio far notare che il comune stesso fa parte del Piano intercomunale milanese, anche se non ufficialmente. Il decreto ministeriale 1959 comprende 59 comuni mentre l'Assemblea dei sindaci è rappresentante di 96 comuni.

Ancora: la precedente Amministrazione del comune in parola ha inoltrato proposte di convenzione per 45 mila abitanti circa, (il comune ha ora una popolazione di 1.500 abitanti), che la Prefettura naturalmente non può ignorare e che rendono ancora più colpevole la decisione assunta.

Tornando al nostro discorso, si deve ancora far presente che, sempre per la pratica dilatorio delle Giunte Provinciali Amministrative, difficilmente i Piani regolatori generali possono essere pubblicati se non dopo un periodo che va da sei mesi a due anni dalla data di adozione.

Il comune di Bollate, in provincia di Milano, con popolazione superiore ai 30 mila abitanti, compreso nel quinto elenco dei comuni obbligati, si è visto trattenere la delibera di adozione del piano regolatore per 18 mesi, con la motivazione che il verde attrezzato previsto (con funzioni intercomunali) era sovrabbondante.

Si fa notare che tale zona a verde consiste in un giardino all'italiana annesso ad una villa del settecento, entrambi vincolati quali monumenti nazionali dal Ministero della pubblica istruzione, e da un bosco circostante. Ebbene, solo dopo un'assicurazione del Sindaco che, in sede di osservazione, avrebbe esaminato con benevolenza questa particolare situazione, la delibera di adozione è stata approvata senza quindi nessun mutamento del Piano adottato.

Questo ritardo ha fatto sì che non si potesse svolgere l'*iter* completo di approvazione nei tre anni previsti dalla legge di salvaguardia. Il comune ha dovuto riadottare un nuovo piano dopo aver vagliato tutte le osservazioni, con un onere non indifferente per il proprio bilancio.

Queste, a mio parere, sono le vere lesioni dell'autonomia comunale, quelle imposte dal regime prefettizio, il più delle volte sensibile

ad interessi privati e non a quelli della collettività, mentre si presume che gli interventi sostitutivi del Ministero, laddove si manifesta chiaramente una mancanza di volontà dell'ente locale, salvaguardino tali interessi pubblici.

Opportuni quindi sono i provvedimenti che tendono a snellire le procedure di approvazione ma che contemporaneamente vincolino anche le autorità comunali a precisi tempi per l'approntamento degli strumenti di pianificazione, dai regolamenti edilizi ai piani particolareggiati. Non si ritiene però giustificato che il Ministero possa d'ufficio introdurre varianti ai piani, senza consultare le Amministrazioni comunali, e ciò per non consentire arbitri di sorta, nemmeno a fin di bene. La democraticità del processo di pianificazione impone anche dei ritardi, ma la politica del consenso rimane un elemento fondamentale che non possiamo dimenticare. Altrettanto necessari sono gli articoli che intervengono a normalizzare la facoltà di deroga, usata sempre a sproposito dalle Amministrazioni comunali e a stabilire più decisi interventi da parte del Ministero per le costruzioni abusive.

Da questo punto di vista il primato recentemente attribuito ad Agrigento non è un *exploit* isolato. Sono numerosi infatti i comuni che si trovano nelle stesse condizioni.

Ed arriviamo così al nucleo centrale della legge: l'articolo 8, sostitutivo del primo comma dell'articolo 28 della legge del 1942.

La nefasta influenza della facoltà delle Amministrazioni comunali di avvalersi di tale disposto è sotto gli occhi di tutti ed abbiamo cercato di metterne in luce gli aspetti maggiormente negativi prima, parlando della compromissione territoriale.

Di fatto la lottizzazione è stato lo strumento legalizzato per distruggere qualsiasi forma di pianificazione. Le pressioni speculative hanno avuto mano libera nell'indirizzare, attraverso di essa, le scelte di pianificazione laddove l'Ente locale ha messo in moto la procedura di adozione dei piani e ha sostituito, nella maggioranza dei comuni d'Italia, il potere locale, beninteso, con la connivenza degli amministratori laddove questi non si sono avvalsi di nessuno strumento urbanistico. Sono naturalmente fatti salvi quei comuni che, coscienti del valore di una corretta impostazione urbanistica, resistendo alle pressioni e all'impopolarità talvolta di scelte coraggiose, hanno coerentemente impostato una politica urbanistica diretta a perseguire fini di pubblica utilità. Ma non ci nascondiamo che gli esempi in tal senso sono molto limitati,

anche se ad essi deve andare tutta la nostra simpatia.

Talché siamo talvolta portati a diffidare di improvvisati difensori delle autonomie comunali, quando ci si riferisce a materia tanto scottante, in quanto, nella nostra dichiarata malignità, ci par di vedere difensori d'interessi di tutt'altro tipo che, all'ombra dei primi, hanno potuto prosperare.

Occorre quindi valutare a fondo il problema delle lottizzazioni perché, se non si introduce una correzione all'articolo 8 che fa salve le lottizzazioni approvate prima del 2 dicembre 1966, il lavoro che qui stiamo portando avanti si rivelerà del tutto inutile.

Dall'esperienza professionale maturata in questo campo non solo in Lombardia, ma in diverse regioni d'Italia, e in condizioni socio-economiche del tutto differenti l'una dall'altra, ho fondato motivo di credere che le lottizzazioni già approvate coprano abbondantemente il fabbisogno di aree edificabili per almeno un decennio.

Per non parlare poi delle aree metropolitane, ad esempio Milano, nella cui provincia sono convenzionate aree residenziali per almeno due milioni di vani. A tal punto la situazione è compromessa che nel « Progetto generale di piano e linee di attuazione prioritarie » (questo è il titolo del documento del piano intercomunale messo in discussione lo scorso sabato all'assemblea dei Sindaci) sta scritto che per raggiungere gli obiettivi della pianificazione si dovrà giungere al: « riesame, con possibilità di revoca, delle convenzioni di lottizzazione, sia residenziali che industriali, che risultano in grave contrasto con gli obiettivi e con gli indirizzi di pianificazione adottati ». Ma questo è un eufemismo, perché le lottizzazioni residenziali ed industriali che risultano in grave contrasto con i criteri di pianificazione, sono circa il 90 per cento.

Occorre quindi precisare che tutte le lottizzazioni andranno riesaminate, alla luce di questi principi, per due ordini di ragioni.

La possibilità di un riesame ci è offerta dall'articolo 27 della legge urbanistica del 1942 che dice: « Le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzano opere non conformi alle prescrizioni di piani regolatori, ovvero in qualsiasi modo costituiscano violazione delle prescrizioni stesse, possono esser in qualunque tempo annullati a norma dell'articolo 6 del testo unico della legge comunale e provinciale », e dal primo comma dell'articolo 28 in cui dice che, fino a quando non sia approvato il piano regola-

tore particolareggiato, è vietato procedere alla lottizzazione.

Esistono quindi gli argomenti per un riesame che si rende necessario:

a) da un punto di vista quantitativo per la sospensione di tutte le lottizzazioni che, in contrasto con le linee di pianificazione che i comuni sceglieranno per soddisfare allo spirito della legge, non potranno essere più attuate. Credo che sia fuor di dubbio che i comuni che intendano dotarsi di un piano, debbono precedere al di fuori degli interessi legati alla proprietà fondiaria, e debbono quindi riesaminare poi le lottizzazioni stesse alla luce delle scelte di pianificazione precedentemente fatte.

Appare infatti improbabile che i piani comunali, se impostati correttamente, possano recepire tutte le localizzazioni proposte dalle singole lottizzazioni, che sono ubicate a seconda delle opportunità dei privati e quindi tra loro, il più delle volte, contraddittorie;

b) da un punto di vista qualitativo, per il recupero, all'interno delle lottizzazioni parzialmente edificate che possano essere recepite nelle linee di pianificazione, delle spese sostenute dall'amministrazione comunale per le opere di urbanizzazione primaria e per gli allacciamenti ai pubblici servizi, ove questi non fossero già posti a carico dei lottizzatori, e al reperimento delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria, da scegliere tra quei lotti che siano ancora di proprietà dei lottizzatori.

Si dovrà inoltre procedere all'adeguamento alle norme dello stesso articolo 8, quarto comma ai punti 1), 2) e 3), per quelle lottizzazioni che, anche se non edificate, possono essere comprese nelle zone di espansione del piano.

Strettamente legata a questa impostazione è l'altra necessità, quella cioè di ripristinare l'articolo 20 del testo ministeriale che era così formulato: « È obbligatorio, per l'attuazione dei piani regolatori generali, la formazione di un programma biennale, nel quale siano indicati:

a) le opere pubbliche e di urbanizzazione da realizzare;

b) i piani particolareggiati da promuovere e da adottare;

c) i comprensori nei quali si intende autorizzare la formazione di lottizzazione (o di revocare le sospensioni per le lottizzazioni già autorizzate e riqualificate secondo le disposizioni dell'articolo 8, quarto comma, punti 1), 2) e 3). Tale programma è approvato con delibera del Consiglio comunale. Per i

Comuni già provvisti di piano regolatore generale, il primo programma biennale deve essere deliberato entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge ».

Questo articolo, a nostro parere, trasforma le previsioni urbanistiche in concreti interventi sul territorio, programmati dall'Amministrazione Comunale che diventa l'elemento motore del piano, concentrando tutti gli sforzi finanziari possibili, in un settore ben delimitato territorialmente, al fine di una costruzione contestuale di residenze e servizi, che è presupposto della crescita ordinata delle espansioni della città.

In caso contrario potrebbe di nuovo accadere, come troppe volte si è visto, che le previsioni urbanistiche rimangano sulla carta e ciò non perché vengano improvvisamente a mancare i mezzi finanziari, ma bensì per la ragione che i comuni, messa la coscienza in pace con uno strumento avanzato, si dimenticano dei buoni propositi e indirizzano tutta la loro disponibilità per la realizzazione di infrastrutture che in pratica alterano profondamente le scelte di pianificazione.

In definitiva il reintrodurre questo articolo, significa legare strettamente pianificazione urbanistica e scelte amministrative.

Credo che si debba precisare quindi che gli strumenti di attuazione della pianificazione, all'incirca, sono tre: il piano particolareggiato, le lottizzazioni autorizzate, e la licenza edilizia, la quale può essere rilasciata solamente laddove esistano, all'atto della richiesta, tutti i servizi tecnologici presenti nel comune. È questo uno dei tentativi che si possono fare per definire il centro abitato, che altrimenti sfugge ad una precisa delimitazione.

Per concludere, dirò che il disegno di legge, con le necessarie modifiche per il migliore e più efficace conseguimento delle stesse finalità perseguite dal Ministero, introduce correttivi sostanziali nelle procedure e nella normazione, tali da rendere più agevole l'iter e più uniformi i criteri d'impostazione e le metodologie d'intervento.

Tali provvedimenti inoltre non contrastano con le finalità più organiche e meglio coordinate che ci auguriamo possano trovar luogo nella nuova legge urbanistica, ma anzi di esse ne anticipano, a scala comunale, gli impegni di programma a breve termine.

In ciò sta a mio avviso l'importanza di questa legge, quella cioè di estendere a tutto il Paese, nel tentativo di innalzare il grado di conoscenza e di coscienza negli Amministratori e nei cittadini tutti, dei problemi ur-

IV LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 9 FEBBRAIO 1967

banistici, e di estendere i concetti a cui si ispirarono, nel processo di pianificazione, parecchie (ma purtroppo poche in cifre assolute) amministrazioni comunali che, incuranti delle faticose, estenuanti ed impari battaglie contro le forze della speculazione, hanno applicato i criteri della legge, anticipandola in parecchi suoi punti.

Siamo altresì certi, e ciò non per misconoscere la azione meritoria delle forze culturali che si battevano per soluzioni definitive che, nell'attuale situazione italiana, non si possono trascurare anche i passi più piccoli purché sicuri, e fatti nella giusta direzione che tendano ad accrescere il grado di

maturità della opinione pubblica in questo settore, unica garanzia di una reale attuazione di riforme più avanzate.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, data l'ora tarda ritengo sia opportuno rinviare la discussione generale ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO