

I.

SEDUTA DI GIOVEDI' 6 APRILE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,10.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ha inizio quest'oggi, in forma ufficiale, una delle indagini conoscitive che la nostra Commissione ha deliberato nel mese scorso.

Diamo inizio all'indagine conoscitiva sull'applicazione della legge 18 aprile 1962, numero 167, relativa all'acquisizione delle aree per l'edilizia popolare ed economica, legge che è stata oggetto di appassionato dibattito nella passata legislatura da parte della nostra Commissione e di molti dei colleghi ancor oggi presenti.

Le indagini conoscitive sono già state iniziate in precedenza con una visita ai luoghi della sciagura del Vajont e con una seconda visita alle zone devastate dal terremoto nell'Irpinia e nel Sannio.

Abbiamo potuto constatare, onorevoli colleghi, che queste indagini sono estremamente interessanti. Esse ci danno la sensazione di quante illusioni nutriamo noi legislatori quando ci troviamo nel campo di applicazione delle leggi, della differenza tra la formulazione verbale della legge e la sua applicazione. E una conquista innegabile del Parlamento quella di poter approfondire la portata e l'applicazione delle leggi.

L'indagine che noi stiamo per iniziare riguarda, come s'è detto, l'applicazione della legge n. 167, ormai nota in tutto il Paese sotto questo nome. Si tratta di una legge che ha suscitato polemiche, ma anche di una legge che ha innegabilmente segnato un progresso, sia pure limitato, sul piano dell'urbanistica del nostro paese.

A questo punto dobbiamo rivolgere un grato riconoscimento all'onorevole Ministro, che si è dimostrato aperto nella maggiore misura possibile nei confronti di queste indagini.

Un ringraziamento va anche al direttore generale dell'urbanistica, dottor Michele Martuscelli, che ha anticipato alla Commissione lavori pubblici una pregevole relazione ricca

di dati e aggiornatissima. Noi lo ringraziamo di questo suo lavoro ed insieme con lui ringraziamo coloro che hanno collaborato alla realizzazione di tale relazione.

Il dottor Martuscelli, qui presente questa mattina, avrebbe dovuto integrare la relazione che è stata distribuita a tutti i componenti della Commissione. Purtroppo egli si è sentito male venendo qui, e forse non è in condizioni di prendere la parola. Da questo volentieri lo dispenso, perché avremo modo di incontrarci nuovamente.

È qui presente anche il professore avvocato Giuseppe Guarino, esperto giuridico del Ministero, che è stato invitato a venire davanti a questa Commissione per una esposizione generale sui problemi giuridici relativi all'applicazione della legge n. 167, problemi sorti dopo la promulgazione della legge in sede applicativa, sia per quanto si riferisce al contenuto, sia per quanto si riferisce all'applicazione stessa. Vorremmo che il professor Guarino ci facesse l'esposizione più sintetica, ma allo stesso tempo più completa, di tutte le recenti sentenze, avuto riguardo anche alla sentenza della Corte costituzionale e alle decisioni del Consiglio di Stato; mi riferisco in particolare ad una di portata notevole riguardante il piano adottato dalla città di Ferrara.

Onorevoli colleghi, le persone che hanno avuto la bontà di presentarsi a questa Commissione faranno la loro esposizione. Ho nominato, per il buon svolgimento dei lavori, un relatore, nella persona dell'onorevole Ripamonti.

I colleghi potranno formulare le loro domande, che dovranno essere estremamente sintetiche. Ad ogni domanda la persona presente risponderà, e l'interrogante avrà la facoltà di controdedurre, precisare o chiedere ulteriori chiarimenti per alcuni altri minuti.

Non mi resta che ringraziare il dottor Martuscelli e il professor Guarino e dare inizio ai nostri lavori.

MARTUSCELLI. Signor Presidente, la ringrazio delle gentili parole a me rivolte. Se fossi stato in migliori condizioni di salute avrei potuto fare una integrazione della relazione.

In ogni caso, si sarebbe trattato di aspetti marginali, perché a me pare che in questa relazione sia stato esposto tutto ciò che riguarda l'applicazione della legge n. 167 fino alla data del 15 febbraio 1967.

Probabilmente, dunque, non ci sarebbe stato nient'altro da dire, perché se nella relazione alcuni elementi mancano ciò non è dipeso da noi. L'indagine è stata abbastanza difficile, perché difficile è stato ottenere i dati dalle amministrazioni comunali.

Per esempio, ci proponevano di fare una indagine precisa e completa sulle convenzioni che i comuni avevano stipulato con i privati, anche perché si tratta di un settore di notevole importanza. Ma nonostante le diverse richieste fatte ai comuni, pochissimi sono stati i dati ricevuti. Alcuni di questi sono stati forniti telefonicamente mentre la relazione era in corso di stampa, e in quel momento sono stati verificati.

Questo per dare un esempio delle difficoltà che abbiamo incontrato per l'acquisizione di certi elementi presso le amministrazioni comunali. Ciò è avvenuto in parte per colpa delle amministrazioni stesse, in parte anche per la nostra carente organizzazione periferica, che ella conosce e che ha anche sottolineato in diversi interventi.

Comunque, ripeto, non mi pare ci sia da aggiungere nulla a quanto è detto nella relazione, poiché tutto ciò che era a nostra conoscenza è stato in essa espresso.

Per dovere di obiettività e di onestà verso me stesso devo dire soltanto una cosa: avevo scritto - ed ho poi cancellato - una critica, se così può chiamarsi, alla legge n. 904 che a mio avviso ha inferto un colpo decisivo al sistema.

Nel momento in cui si assume il principio della legge di Napoli e si modifica il sistema dell'articolo 16 (cioè quello della utilizzazione diretta delle aree), praticamente si compromette quella famosa situazione di indifferenza dei proprietari di fronte alle scelte urbanistiche. È evidente, infatti, che nel momento in cui si riconoscono, sia pure parzialmente, ai proprietari gli incrementi di valore - non solo quelli precedenti, ma anche quelli successivi alla formazione del piano di zona - e nel momento in cui riconosce agli stessi proprietari la possibilità, sia pure molto potenziale, di utilizzare le aree destinate a residenza anche

nei limiti del piano di zona, si crea un sistema di interessi, di pressioni, di interferenze da parte dei proprietari a proposito delle scelte urbanistiche.

Devo aggiungere un'altra cosa, e qui confermo una impressione già adombrata nella relazione, e cioè che per quanto attiene alla formazione di strumenti urbanistici di pianificazione, la situazione si evolve rapidamente. Potrei in proposito citare alcuni dati che confermano questa evoluzione positiva. Ormai si va sempre più accelerando il processo di approvazione dei piani, come risulta dalla situazione al 15 febbraio, situazione che alla data odierna si è ulteriormente modificata in senso positivo. Abbiamo approvato diversi altri piani e molti altri sono stati elaborati, per cui veramente ritengo di poter obiettivamente affermare in questa sede che si può tranquillamente prevedere che tutti i piani saranno certamente approvati entro cinque o sei mesi, tranne qualche eccezione che riguarderà soprattutto le regioni a statuto speciale.

Un'ultima osservazione devo fare a proposito delle conclusioni della relazione, nella quale si pronuncia un giudizio largamente positivo sulla qualità dei piani. Devo fare una critica che riguarda l'eccessiva frammentazione di questi piani, soprattutto nei piccoli comuni nei quali il piano spesso presenta il difetto della eccessiva polverizzazione. È un fatto antiurbanistico, ma è probabilmente la conseguenza di pressioni esercitate da proprietari privati per sfuggire ai vincoli del piano. È un fatto antiurbanistico - ripeto - perché queste disposizioni frammentarie, eccessivamente limitate, impediscono certi interventi massicci, e soprattutto snaturano gli scopi essenziali della legge, come quello dell'integrazione dell'edilizia popolare ed economica.

Non ho altro da dire, perché mi pare che tutti gli elementi essenziali siano già stati esposti nella relazione, il più possibile obiettivamente. Naturalmente siamo uomini e un errore è sempre possibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Martuscelli. Evidentemente, la sua relazione rimane alla base del nostro dibattito ed intorno ad essa si svolgerà la discussione che potrà metterla anche alla prova, in quanto nella stessa intervengono categorie diverse di persone, come i sindaci dei comuni interessati. Ovviamente questo documento è conosciuto e non mancheranno le contestazioni anche da parte di persone ed enti interessati.

Dato che il dottor Martuscelli rientra dopo una breve malattia, credo che oggi non sia il

caso di affaticarlo con le nostre domande: egli potrà annotarsele per rispondere in una successiva seduta. Se la Commissione acconsente vorrei pertanto dare la parola al professor Giuseppe Guarino, per la sua esposizione.

GUARINO. Onorevole Presidente, onorevoli membri della Commissione, devo precisare che parlo a titolo strettamente personale e non come esperto del Ministero. Cercherei quindi di trarre qualche conclusione dalla mia esperienza. Mi propongo di fare una esposizione a carattere organico inserendo le decisioni che sono state adottate in questa materia nel contesto di un discorso a carattere unitario e sistematico.

Credo di dover premettere un'osservazione. Si verifica nelle leggi lo stesso fenomeno che si verifica alla nascita degli individui. La legge viene concepita in un determinato modo e questa fase corrisponde alla struttura fisica dell'individuo appena venuto al mondo.

Però non appena l'uomo viene generato fisicamente, comincia a farsi sentire su di lui l'influenza dell'ambiente che lo circonda. E l'ambiente nel quale la persona comincia a vivere condiziona certamente la persona in modo determinante, in modo altrettanto rilevante delle sue caratteristiche fisiologiche ed ereditarie.

Per le leggi si produce un fenomeno del tutto corrispondente. Si approvano delle leggi le quali hanno un determinato contenuto letterale; ma nel momento in cui la legge si stacca dal suo generante - il Parlamento - accade che essa viene condizionata dall'ambiente nel quale deve operare. Premesse di carattere ideologico, presenti nella applicazione della legge, inducono a conferirle un contenuto che alle volte provoca delle distorsioni che non sempre sono compatibili con il suo contenuto effettivo. Primo responsabile di tali distorsioni è l'ambiente in cui viene a trovarsi la legge non appena fuori dal Parlamento.

Molte volte, peraltro, sono gli stessi parlamentari a dare nei loro interventi l'impressione che la legge possa risolvere molti più problemi di quanto essa effettivamente possa fare, tenuto conto del modo nel quale è stato formulato il suo testo.

Ora la legge n. 167, secondo quanto la mia esperienza mi suggerisce, è un esempio scolastico di questa discrasia che può verificarsi tra il contenuto e la portata effettiva della legge e ciò che Amministrazioni comunali, l'Amministrazione governativa ed anche l'opinione pubblica si attendevano.

La legge, sia pure con forti innovazioni sotto determinati profili, serviva per il reperimento di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Tale fine non era soltanto indicato nel titolo della legge stessa, ma era anche evidente nella sua struttura, in quanto, tra l'altro era stato previsto un termine brevissimo (180 giorni) entro il quale i comuni avrebbero dovuto adottare il piano. Questo termine è stato rispettato - credo - solamente in due casi.

C'era poi una seconda norma piuttosto importante e cioè che i piani di zona, per la costruzione di alloggi di carattere economico e popolare, dovevano essere individuati nell'ambito di uno strumento urbanistico già esistente. Se esistevano piani regolatori i suoli dovevano essere reperiti nell'ambito degli stessi; in caso contrario i comuni dovevano procedere ad una determinazione di massima adottando un piano di fabbricazione.

Il fatto che la legge fosse limitata a 10 anni non doveva significare che dopo questo periodo non si dovesse più provvedere mediante questo sistema, ma doveva servire a richiamare l'attenzione del Governo e delle Amministrazioni comunali sul fatto che si trattava di uno strumento necessario alla individuazione immediata di aree per uno scopo specifico. Invece è accaduto che questa legge, sia per il momento politico in cui è nata - vi era una legge urbanistica in formazione al Ministero dei lavori pubblici - sia per le parole che erano state dette durante i lavori parlamentari, sia per il desiderio e per l'abitudine da parte delle Amministrazioni comunali di andare oltre il compito strettamente amministrativo e di ritenere che i consigli comunali possano risolvere i più gravi problemi, è stata concepita, nella fase applicativa, come uno strumento per realizzare quella finalità che la legge urbanistica in emanazione avrebbe potuto realizzare, se fosse stata approvata.

Tutto ciò risulta chiaramente da molteplici elementi: le aree sono state reperite al di fuori dei piani regolatori ed anche, talvolta, al di fuori del territorio comunale, presupponendo uno strumento - i piani intercomunali - che non era assolutamente contenuto nello spirito di questo particolare testo legislativo.

Si è verificato pertanto che sono stati approvati dei piani di fabbricazione che non hanno ricevuto, in seguito, l'approvazione delle autorità superiori e si è prodotta l'anomalia che sono entrati in vigore dei piani di zona, senza che vi fosse uno strumento generale (piano regolatore o di fabbricazione) sul quale i primi possono fondarsi.

Questo allargamento delle finalità della legge, e l'idea di potersi avvalere della legge anche su un piano più vasto (lodevole intenzione da parte degli organi di Governo e comunali), hanno provocato un'utilizzazione degli istituti diversa dal loro contenuto effettivo, che non ha certamente semplificato i problemi.

La prima conseguenza di questa impostazione è che tutti i piani di zona sono stati dimensionati in eccesso: ciò risulta chiaramente anche dalla relazione presentata. Il fenomeno è quasi generale, in quanto sono state incluse nei piani di zona delle aree che superavano di molto quelle che erano le necessità ed i mezzi.

Le scelte delle aree dovevano essere condizionate da elementi obiettivi, cioè dalla previsione dello sviluppo della popolazione in generale e dal rapporto tra questa popolazione e quella popolazione particolare che avrebbe dovuto avvalersi dell'edilizia economica e popolare.

Il termine fissato di 180 giorni e la determinazione degli obiettivi nella legge ha fatto sì che si raccogliessero dei dati approssimativi che non potevano essere controllati dal Ministero dei lavori pubblici per mancanza di mezzi istituzionali. Questi dati hanno portato a delle variazioni sensibili e sono stati sempre contraddetti dall'esperienza. Lo sviluppo della popolazione, in genere, non ha corrisposto a quelle che erano state le previsioni.

A questo punto dobbiamo inserire nel discorso una prima decisione giurisprudenziale del Consiglio di Stato, che avrebbe al limite potuto indurre alla eliminazione di qualsiasi efficacia della legge, sul piano pratico, anche se poi non è stato così per il concorso di altri elementi sopravvenuti, che in seguito individueremo.

Il punto di vista espresso dal Ministero dei lavori pubblici che il concetto di edilizia economica e popolare è un concetto elastico può ritenersi valido da un punto di vista generale; esso però, a mio parere, non può indurre a concludere che questo concetto comprenda tutta l'edilizia, con la sola esclusione di quella di lusso.

La decisione del Consiglio di Stato che ha riconosciuto che in un caso concreto il piano era superdimensionato perché era stato redatto con la prospettiva di comprendervi tutta l'edilizia all'infuori dell'edilizia di lusso, troverà dunque molto probabilmente conferma nella giurisprudenza successiva, perché il contesto della legge inserito nella legislazione preesistente porta certamente a questo risultato.

E, a mio avviso, questo è soltanto uno dei pericoli che si presentano, poiché in relazione a questa decisione del Consiglio di Stato potranno venire in luce, in occasione della discussione di altri ricorsi, tutti i problemi relativi alla istruttoria compiuta dai comuni per il dimensionamento dei piani, perché quando il legislatore pone un criterio questo è vincolante per l'autorità amministrativa. Il legislatore non sempre se ne rende conto, ma sta di fatto, che ogni parola inserita nella legge per meglio precisare, chiarire e così via, finisce col divenire una causa di illegittimità nei confronti dell'autorità amministrativa. Quindi se il dimensionamento non è rimesso alla sola discrezionalità dell'autorità amministrativa, ma è vincolato all'osservanza di criteri specifici indicati dalla legge, qualora non venga compiuta una istruttoria ispirata al pieno rispetto di quei principi, l'atto amministrativo è illegittimo. La stessa relazione in esame, al riguardo, non ha potuto chiarire se siano state compiute indagini precise e non « abboracciate » su questo problema; d'altronde nella generalità dei casi l'indagine non poteva essere adeguatamente compiuta perché il tempo assegnato dalla legge per la elaborazione dei piani era così breve da impedire che venisse compiuta quell'indagine nella prospettiva ampia che si era ritenuto di accogliere.

Pertanto a me pare che vi sia probabilità che la decisione surricordata del Consiglio di Stato non solo trovi conforto nella giurisprudenza successiva, ma possa essere addirittura aggravata, qualora venissero in rilievo altri profili del comportamento delle amministrazioni che ricorrono spesso nelle deliberazioni dei comuni.

Significa questo che tutti i piani adottati saranno dichiarati illegittimi dal Consiglio di Stato? Che la fatica che è stata svolta in modo così egregio fino a questo momento dalle amministrazioni locali e dall'amministrazione centrale si rivelerà alla fine assolutamente inutile?

Se non vi fosse stato un correttivo, che è a sua volta — come si vedrà — eversivo del sistema sotto un altro profilo, la conseguenza sarebbe stata probabilmente in questo senso; però si è verificato che i ricorsi — e lo segnalò alla vostra attenzione — avverso la legge n. 167 abbiano preso a procedere con una particolare lentezza; per molti ricorsi, inoltre, secondo notizie giunte, si stanno, senza gravi difficoltà, raggiungendo accordi tra i proprietari e i comuni. Ciò significa che è intervenuta una causa successiva ed autonoma che ha fatto sì che per i proprietari non sia pregiudizievole

l'inclusione del suolo che forma oggetto del loro diritto nei piani di zona, ma che tale inclusione risulti a loro favorevole; pertanto tutti coloro che erano prevenuti contro i piani di zona non hanno che da rallegrarsi di una misura, esercitata talvolta dai comuni nei confronti dei proprietari perfino a scopo punitivo, che si è invece trasformata in una imprevista causa di godimento. Vedremo in seguito quale sia questa causa compensativa, ma è da ritenere che se non ci fosse questa causa compensativa, per il modo con cui sono stati predisposti i piani di zona, in base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che trova fondamento nel testo della legge, molti piani di zona sarebbero stati destinati ad essere travolti.

Il dimensionamento eccessivo e la diversa prospettiva attribuita alla legge credo che abbiano avuto notevole influenza anche sui comportamenti generali, perché successivamente, in sede legislativa, salvo però alcuni casi eccezionali, si è determinata una tendenza a concentrare tutti gli interventi nell'ambito della legge n. 167, si è cioè sviluppata la tendenza delle amministrazioni comunali, una volta adottati i piani di zona previsti dalla legge n. 167, se non ad ostacolare, per lo meno a rallentare l'edilizia delle zone diverse da quelle ricomprese nei piani. Poiché infatti i piani di zona sono stati considerati come una specie di nuovo piano regolatore, ciò ha fatto sì che fosse adottata dalle amministrazioni la direttiva di provocare soprattutto lo sviluppo delle città nell'ambito dei piani della legge n. 167.

A seguito di questa impostazione i piani regolatori approvati successivamente hanno risentito fortemente delle decisioni prese in sede di approvazione dei piani di zona.

Qual è la ragione per la quale si è avuta successivamente una trasformazione del sistema della legge? La trasformazione è intervenuta in connessione con la determinazione degli indennizzi. L'indennizzo originario era legato ai valori di mercato risalenti a due anni prima della adozione dei piani di zona, salva la facoltà dei comuni e degli enti di procedere alle espropriazioni in base a norme ancora più favorevoli qualora previste da disposizioni speciali.

L'articolo 12 aveva la finalità ben precisa di porre tutti i proprietari nelle stesse condizioni, cioè in condizioni oggettivamente predeterminate e non condizionate dalla adozione dei piani di zona, e nello stesso tempo di finanziare l'applicazione della legge n. 167, giungendo ad un risultato che sarebbe stato, malgrado la realizzazione di opere pubbliche in misura no-

tevolmente superiore a quella normalmente eseguita dai comuni, tale da determinare un prezzo ancora competitivo, cioè più favorevole per gli acquirenti degli alloggi di quelli che sono invece in vigore nelle normali aree delle città.

Il risultato doveva essere questo: avere degli alloggi migliori di quelli che venivano offerti nel periodo precedente, costruiti in base a piani organici che evitassero lo sviluppo di una edilizia « anarchica », che quasi dappertutto si è registrata nel dopoguerra. Il tutto era basato sull'indennizzo. La relazione Martuscelli afferma che in quel momento i valori di mercato erano molto alti, ma da parte mia non credo — me lo consenta l'amico Martuscelli — che i valori accertati successivamente siano inferiori ai precedenti, perché i piani di zona hanno individuato delle aree che erano ben lontane dai centri. Soprattutto nelle grandi città i piani di zona hanno recepito delle aree che erano abbastanza lontane dai nuclei già urbanizzati, ove l'incremento del valore dei terreni si era verificato in modo marginale.

Pertanto il criterio dell'indennizzo ancorato ad una data anteriore alla adozione dei piani ha influito sul modo in cui sono stati redatti i piani di zona, inducendo a preferire alcune aree in luogo di altre. La scelta pertanto è stata determinata dal fatto che l'indennizzo in vigore al momento in cui la legge diveniva efficace sarebbe stato di un certo tipo anziché di un altro.

Qui si inserisce la seconda decisione che ha avuto un valore storico nell'applicazione della legge, cioè la decisione della Corte costituzionale sull'illegittimità dell'indennizzo. A mio parere, l'impostazione data ai piani di zona, nel senso cioè di intendere la legge n. 167 come sostitutiva della legge urbanistica, e la connessione delle polemiche che si sono sviluppate su di essa e sulla legge urbanistica, certamente hanno influito sulla decisione del Consiglio di Stato di sollevare la questione di costituzionalità e sulla decisione della Corte costituzionale sull'illegittimità dell'indennizzo. Vi sono leggi di indennizzo nel nostro ordinamento molto più vecchie della legge n. 167, a volte più severe di essa, per le quali non si è riuscito ad avere, né prima e nemmeno dopo, il rinvio alla Corte costituzionale o che, esaminate dalla Corte, sono state ritenute costituzionali.

Cito fra le altre la legge per la zona industriale di Padova, che stabilisce che l'indennizzo è quello del valore agricolo, anche quando si tratti di aree che hanno raggiunto un valore notevole di mercato per l'utilizzazione

edificatoria. Per questa legge non si è mai riusciti ad avere il rinvio alla Corte costituzionale e, nel caso si ottenesse questo rinvio, non è sicuro che la Corte ne riconoscesse la illegittimità.

Ma l'impostazione che si era data al piano di zona della legge n. 167 nel senso di utilizzare, in mancanza di legge urbanistica, la legge n. 167 come se fosse legge urbanistica, con le polemiche politiche connesse, ha fatto sì che il problema della legge n. 167 acquisisse in Consiglio di Stato e presso la Corte costituzionale un rilievo che probabilmente, se non ci fosse stata questa impostazione, esso non avrebbe avuto.

Comunque, la sentenza è stata emessa ed è stato modificato dal legislatore l'indennizzo, applicando il principio della legge per Napoli. Questo principio si è tradotto in un vantaggio notevole per i proprietari. Le aree incluse nei piani sono aree periferiche che hanno una notevole estensione. Secondo il libero mercato il prezzo delle aree raggiunge un certo livello; quando si va a determinare l'indennizzo, si divide il valore dell'area approssimativamente per due, secondo l'effetto prodotto dalla legge per Napoli per le proprietà che non producono reddito. Sta di fatto, però, che se esiste un valore di mercato, è pur tuttavia difficile trovare un compratore che paghi in contanti e che acquisti l'intero lotto.

Occorre inoltre tener presente che i valori di mercato sono realizzati effettivamente per piccoli lotti; difficilmente il proprietario riuscirebbe a vendere alle stesse condizioni una area di ampia estensione. Se il proprietario per motivi familiari o per mancanza di denaro volesse vendere il terreno a terzi, probabilmente non realizzerebbe in questi casi la metà del valore di mercato.

L'effetto della legge n. 167, a seguito della nuova disposizione resasi necessaria, ma non necessariamente in questo modo, dopo la sentenza della Corte costituzionale, ha completamente capovolto il sistema. Attraverso la legge n. 167 si valorizzano aree periferiche che, se non ci fossero stati i piani di zona, non avrebbero avuto alcun valore urbanistico. Se c'è una stasi nelle aree intermedie per i fenomeni che abbiamo visto prima, deriverà dalla legge n. 167 la valorizzazione di tutte le aree intermedie tra il nucleo urbano della città e le zone prescelte per i piani di zona.

Inoltre vi è questo elemento: considera lo che si tratta di aree non strettamente connesse al nucleo urbano principale, le opere di in-

frastruttura saranno maggiori e ciò tanto più in quanto la legge prevede che tali opere siano fatte con impegno organico ed unitario. Il fine della legge n. 167 è infatti di costruire quartieri civili dove si possa vivere secondo i canoni dell'urbanistica più moderna. Ma ciò comporta una serie di altre conseguenze. I piani sono superdimensionati e quindi non tutte le aree comprese nei piani potranno essere utilizzate immediatamente. Da ciò deriva la tentazione delle amministrazioni comunali, tentazione che sta diventando sempre più chiara man mano che si acquista consapevolezza del fenomeno che si può favorire qualche proprietario cominciando ad espropriare il suo terreno, anziché quello di un altro.

Molti piani, inoltre, richiedono una specificazione delle disposizioni urbanistiche da parte del comune sia attraverso l'inclusione in quei piani biennali che non sono previsti nella legge, sia per la necessità obiettiva di precisare il contenuto dei piani di zona, sia per la necessità di apportare varianti. Sulla base di tali esperienze i comuni possono essere indotti ad utilizzare l'espropriazione per favorire in realtà coloro, tra i proprietari, che nell'ambito dei piani di zona hanno maggiori contatti per vari motivi con le amministrazioni comunali.

I comuni hanno quindi la possibilità di includere o di escludere un'area in una zona determinata o nei quartieri da strutturare, adottando eventualmente varianti alle zone già indicate. Tali varianti, del resto, si giustificano benissimo, in quanto si tratta di piani redatti con molta rapidità, sui quali è possibile tornare.

A me pare che vi sia una serie di osservazioni di carattere generale, che possono farsi. Anzitutto, qual è il dato veramente positivo della legge n. 167? Questa legge non ha inventato un sistema. Infatti, il sistema era già in vigore per effetto di una serie di leggi nel nostro ordinamento. Per il desiderio di affermare che ciò che viene fatto è originale, importante e rivoluzionario, si finisce per nascondere che si tratta di cose che già esistono nell'ordinamento. I piani di questo tipo esistevano per le zone industriali, che sono stati approvati per legge fin dal 1901 in Italia e che prevedono la individuazione di perimetri, espropriazione di tutte le aree nel perimetro in base ad un criterio di indennizzo che in genere non andava - nelle vecchie leggi - al di là del valore agricolo del suolo, affidamento del comprensorio ad una autorità avente lo scopo di realizzare gli intendimenti del legislatore.

La novità della legge n. 167 è di adottare questo modulo (che era già stato sperimentato con successo senza nessuna polemica di carattere generale per quanto riguardava zone industriali anche di notevole estensione), e di applicarlo per la prima volta per l'edilizia privata. Si è capito finalmente che l'edilizia privata, cioè il modo di vivere dei cittadini, è un bene così importante come lo sviluppo industriale della zona (anzi, si tratta di due cose molte volte strettamente collegate). La portata rivoluzionaria della legge n. 167 non risiede nella tecnica adoperata, ma nell'aver utilizzato questa tecnica (però peggiorandola, come vedremo) per una finalità nuova alla quale nell'epoca contemporanea (soprattutto a seguito dello sviluppo degli studi urbanistici) non ci si poteva più sottrarre; anche perché si è finalmente capito che il tipo di città non è soltanto rilevante per gli individui, ma ha una diretta connessione con lo sviluppo economico della città stessa. Traversare una città in un quarto d'ora, in mezz'ora o in un'ora non è la stessa cosa, né per il costo di trasporto delle merci, né per il costo del trasporto della manodopera, né per la possibilità di far fronte ai propri impegni. Se il Presidente del Consiglio, come un dirigente industriale, impiega un'ora per arrivare da casa sua al centro della città, provoca un costo sociale ed economico che ha una sua propria rilevanza, indipendentemente da come vivono i cittadini.

Però, nel fare questo passaggio, nell'applicare lo schema già esistente all'edilizia civile, lo si è peggiorato, in quanto non si è capito quali, di questo modello, dovevano essere le componenti essenziali. Vi è in Italia l'indirizzo (che è accettabile dal punto di vista astratto, ma che dà luogo a molti inconvenienti in concreto) di affidare tutta la responsabilità alle amministrazioni comunali. I primi progetti di quella che è poi divenuta la legge n. 167 affidavano la responsabilità per la realizzazione del piano agli stessi organi che erano competenti per realizzare le costruzioni. Cioè, il processo di unità nell'ambito della legge n. 167 era più completo (così come i modelli già insegnavano anche quanto riguardava le zone industriali). Ma uno dei miti da cui è più difficile liberarsi è quello dell'intervento del comune per quanto attiene allo sviluppo delle città. Gli inconvenienti li conosciamo tutti, e li abbiamo descritti, anche in relazione alla legge n. 167. È difficile rendersi conto della portata tecnica, cioè del funzionamento tecnico degli istituti; ma è certo che si è creata in questo modo una dissocia-

zione fra l'autorità che dispone in questa materia sul piano normativo (nel senso che adotta i piani di zona e che deve fare le opere pubbliche per lo meno in via generale) e le autorità che invece sono preposte alla realizzazione effettiva delle costruzioni.

Inoltre, mentre nei piani industriali le leggi ordinarie prevedevano l'acquisto immediato dell'intera zona, in base ad un valore di indennizzo chiaro e preciso (e che rendeva conveniente l'operazione), abbiamo visto apportare delle modificazioni alla legge n. 167, che hanno addirittura provocato dei capovolgimenti. È come se un binocolo, costruito per vedere l'immagine ingrandita, fosse ad un certo punto obbligatoriamente usato dal lato in cui l'immagine appare più piccola. Quando la sentenza della Corte costituzionale e la legge successiva hanno capovolto il sistema della legge (senza poter capovolgere, peraltro, gli atti già emanati) hanno operato il capovolgimento del binocolo.

Quali sono, a questo punto, le conclusioni che si possono fare dal punto di vista generale, esclusivamente tecnico? Certo, si tratta di considerazioni tecniche di una qualche ampiezza, e nelle quali è insito un maggior fondo di opinabilità, perché esse concernono una legge, e non un singolo atto amministrativo o una singola decisione giurisdizionale. Tra le decisioni giurisdizionali considerate, una appare fondata (quella del Consiglio di Stato); quella della Corte costituzionale ha lasciato tracce profonde, ma ciò anche per effetto della legge che ad essa ha dato seguito. Oggi come oggi, sulla legge n. 167, non si possono più dire certe cose che potevano affermarsi alcuni anni fa. Col criterio di indennizzo imposto dalla norma modificatrice, mentre i lavori pubblici restano quelli preventivati nei piani di zona, le ubicazioni di zona sono ancora quelle prescelte quando vigevano altri criteri di indennizzo; dobbiamo attenderci che sia abbastanza normale quanto si legge nella relazione Martuscelli, cioè che i prezzi di cessione delle aree non saranno probabilmente inferiori a quelli delle aree reperibili al di fuori dei piani di zona. Vi è una notevole probabilità che, pur mettendosi a disposizione delle aree che sarebbero attrezzate in modo migliore in quartieri più civili, queste aree nel costo finale non siano inferiori al costo delle aree al di fuori dei piani di zona. Risulteranno molti vantaggi, come quelli di disporre di aree urbanizzate in una struttura urbanistica globale, di livello architettonico certamente superiore. La qualità dei piani di zona (messa in rilievo dalla relazione Martuscelli) è certamente in-

discussa e indiscutibile, e secondo me conferma l'opportunità dell'utilizzazione del modello, anche per gli scopi dell'edilizia civile. Però il risultato della legge, così come risulta oggi congegnata, sarà anche che il costo delle aree cedute, molto probabilmente, non sarà inferiore a quelli correnti, con l'ulteriore inconveniente (che anche esso controbilancerà il vantaggio di vivere in zone urbanistiche migliori) che si tratta di zone più lontane dal centro; da questo punto di vista, la situazione è gravida di conseguenze anche per i singoli che andranno ad utilizzarle. Quindi, c'è veramente da formulare il dubbio non tanto se vi sarà la tendenza a superare, nei fitti, i livelli imposti con le convenzioni, quanto se quei fitti, una volta stabiliti, potranno essere mantenuti, tenuto conto delle distanze che intercorreranno tra i piani di zona e il centro.

Un'altra considerazione è la seguente. Il modello utilizzato, per la qualità dei piani della legge n. 167 dal punto di vista urbanistico, ha rivelato la sua utilità per le destinazioni civili. Come soltanto attraverso una azione unitaria si può realizzare una zona industriale che sia ben congegnata, dove le industrie siano ben ripartite, dove si abbia spazio sufficiente, dove vi siano i canali per l'aduzione degli scoli delle industrie, delle vie di larga penetrazione per i *camions* e gli altri mezzi di trasporto del materiale, così anche si potranno avere dei centri ben organizzati per gli individui e le collettività soltanto ricorrendo allo stesso sistema del disegno unitario e non condizionato dalle pressioni dei singoli.

Il legislatore deve scegliere: come dice il vecchio proverbio, non si può avere la moglie ubriaca e la botte piena.

Quattro sono gli elementi sui quali gioca la legge n. 167, e su cui dovrà giocare qualsiasi legge sull'urbanistica: *a*) l'esigenza di salvare la città e la vita della popolazione, salvaguardando contemporaneamente lo sviluppo economico collettivo, e quello della città in quanto inserita nello sviluppo economico generale; *b*) lo sviluppo delle industrie edilizie e dei lavori pubblici, lavori che certamente vengono incrementati ove si attui una azione pubblica coerente in campo urbanistico; *c*) la tutela dei proprietari dei suoli, con la previsione di un indennizzo pienamente remunerativo; *d*) la necessità di limitare gli esborsi della tesoreria e di salvare le finanze comunali.

Qualcuno di questi elementi deve necessariamente essere sacrificato.

Il Tesoro non è in grado di esborsare fondi: esso si limita attualmente a dare un con-

tributo sugli interessi per i mutui, contributo certo non sufficiente. La stessa relazione Martuscelli mette in rilievo che quando tutti i piani saranno in funzione, le somme stanziare per i contributi non potranno far fronte a tutte le esigenze.

Ai bilanci comunali è impossibile ricorrere, perché sono tutti estremamente deficitari.

Si vuole assicurare ai proprietari un indennizzo che li remunererà interamente, come la 167 ormai fa, a seguito della sentenza della Corte costituzionale e della legge modificativa del 1965. Si mira ad assicurare lo sviluppo dell'industria edilizia e dei lavori pubblici, e si vuol fare bella la città, ed a questo fine si adottano piani di livello architettonicamente superiore, redatti in base ad un sistema unitario.

Tutto questo sta bene; però la legge non funziona, perché è necessario che qualcosa venga sacrificato.

A me pare che il vero insegnamento che si ricava dall'esperienza della legge n. 167 sia che il legislatore non può sfuggire alla necessità di sacrificare qualcuna di queste quattro esigenze che, in parte, sono tra loro incompatibili. È un insegnamento che risulterà prezioso nel momento in cui si andrà a porre mano all'attuazione della legge o a sue modifiche, o nel momento in cui si addiverà a un disegno più ampio in materia urbanistica.

Oggi le preoccupazioni che possono esserci per il futuro della legge n. 167 sono notevoli. Su questo punto la stessa relazione Martuscelli mi pare molto cauta. Essa dichiara che dovranno essere assicurati i mezzi per consentire alla generalità dei comuni di attuare la legge n. 167, ma non dà nessuna indicazione specifica (né mi pare che potrebbe darla) sulla maniera di risolvere questo problema.

Se però tale esigenza non verrà affrontata, certamente i risultati che il legislatore originariamente aveva in mente non potranno essere raggiunti.

Non vorrei aver fatto un quadro troppo unilaterale ed allo stesso tempo troppo pessimistico della situazione. Ma in qualche caso, accentuare in modo drastico uno dei lati della questione può essere utile per far capire che anche questi profili esistono. E l'utilità del discorso permane anche se gli stessi profili dovranno in seguito essere ridimensionati in una visione più ottimistica e più completa.

PRESIDENTE. La ringrazio della sua esposizione, fatta con parole veramente fluenti e con linguaggio correttissimo.

Penso che ella abbia dato spunti notevoli per la discussione. Da quello che posso intuire, c'è stata una certa delusione, non a causa della sua relazione - che è stata ineccepibile - ma per qualche aspetto, per qualche prospettiva che ha lasciato un po' di amaro in bocca soprattutto ai componenti di questa Commissione, che avevano pensato alla legge n. 167 come ad un contributo notevole alla evoluzione del paese, non soltanto per l'acquisizione delle aree, ma anche a correzione della disciplina urbanistica, non completamente efficiente.

A questo punto possiamo aprire il dialogo.

È iscritto a parlare l'onorevole Achilli. Ne ha facoltà.

ACHILLI. Premetto che le mie non saranno delle vere e proprie domande, in quanto l'esposizione del professor Guarino è stata tale da coinvolgere giudizi tecnici, in parte, e soprattutto giudizi politici, ma solamente una richiesta di precisazioni. Vorrei sapere, non dico attraverso quali fonti, ma in base a quali considerazioni il professor Guarino ha trattato qui alcuni elementi: mentre infatti ci si può dichiarare d'accordo sulla maggior parte delle sue affermazioni, e specialmente sulle conclusioni che ponevano in chiara luce quali sono gli elementi di fronte agli amministratori al momento dell'attuazione dei piani; mentre possiamo essere consenzienti circa la necessità di una scelta politica in quanto non tutti e quattro gli elementi elencati nelle conclusioni finali sono compatibili fra di loro, mi sembra però che ci siano diverse contraddizioni in quanto il professor Guarino ha detto.

Faccio subito un esempio. Il professor Guarino ha parlato innanzi tutto, in una prima fase del suo discorso, di sovradimensionamento dei piani; ha poi detto che la legge n. 167 aveva avuto come pregio, a lato di una tecnica sbagliata, giusti indirizzi finalistici nuovi.

Ora, credo che qui stia proprio il senso della sua contraddizione: cioè non credo che i piani siano stati sovradimensionati né per effetto di una distorsione della interpretazione della legge da parte delle amministrazioni comunali, né per difetti dovuti alla brevità dei termini di tempo assegnati per l'approntamento dei piani stessi. Direi invece che nessuna legge quanto la legge n. 167 ha dato luogo a un dibattito serio e approfondito non solo all'interno delle amministrazioni comunali, ma fra tutte le forze che in quel momento avevano a cuore la creazione di uno

strumento capace di intervenire nella realtà urbanistica, vista la impossibilità di dare contenuti nuovi e adatti alle nuove realtà alla legge del 1942. Direi che da questo punto di vista c'è stata un'adesione quasi unanime alle finalità che poi lo stesso professor Guarino ha rilevato: creare uno strumento capace di andare al di là di una visione settoriale (e questa è la profonda differenza esistente con le altre leggi sui piani di zona industriali) e di incidere nella realtà urbanistica dei singoli comuni, facendo compiere a questi un salto qualitativo nell'impostazione dei problemi territoriali.

Naturalmente, per perseguire tali finalità era necessario che si attribuisse alla legge n. 167 una capacità di intervento su tutta la pianificazione comunale e non invece un aspetto di natura settoriale, limitato al reperimento di aree per l'edilizia economica e popolare.

Se poi consideriamo, alla luce del vigente testo unico per l'edilizia popolare quale sia stata, in questi ultimi dieci anni, la percentuale di edilizia economica e popolare sulla totalità di costruzioni destinate ad abitazione, possiamo tranquillamente affermare che, in contrasto con la sentenza del Consiglio di Stato a proposito del piano di Ferrara, i piani della legge n. 167 non sono affatto sovradimensionati in quanto predisposti per tutta l'edilizia non di lusso, che rappresenta più del 95 per cento dell'edilizia residenziale. Dobbiamo infatti ricordare che all'interno dei piani esiste la possibilità di intervenire anche per i privati.

Mi sembrava quindi assolutamente legittima la considerazione in cui urbanisti ed amministratori hanno tenuto questa legge, estendendola nella massima misura possibile, appunto perché questo era il fine progressivo della legge.

È chiaro che si possono leggere finalità diverse, a seconda dell'interpretazione politica che se ne vuole dare; però una estensione legittima della legge offriva la possibilità di cui ho parlato.

Per quanto riguarda il sovradimensionamento, volevo anche ricordare che la maggior parte dei piani è stata messa in cantiere proprio nel 1962, soprattutto da parte di tutti i comuni che avevano subito negli anni precedenti un notevole processo di urbanizzazione; perciò è probabile che alcuni di questi lamentati fenomeni di sovradimensionamento siano dipesi dalla prospezione decennale dei tassi di sviluppo demografico registrati dal 1958 al 1962.

Questo, però, è un errore generale, commesso da urbanisti ed amministratori, che hanno calcolato i tassi di incremento degli anni successivi pari a quelli del periodo precedente; ma se andiamo a rivedere i piani delle città più importanti, il maggior numero di aree previste per l'attuazione del piano decennale è stato in parte compensato dallo scarso sviluppo che ha avuto l'edilizia residenziale privata nei primi cinque anni di attuazione della legge.

Vorrei ricordare inoltre un aspetto deterioro del concetto applicativo ricordato dal professor Guarino in merito al reperimento delle aree lontane dai centri abitati. Citando in proposito l'esperienza di Milano, per la quale l'aver seguito questo tipo di politica si è rivelato deleterio particolarmente in questi ultimi due anni quando si è tratto un consuntivo del costo dei pubblici trasporti, si può dire che sia questa la dimostrazione reale di quanto scelte politiche di questo genere siano errate da tutti i punti di vista.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Achilli e pregherei gli onorevoli colleghi di non voler fare un commento politico a quanto è stato esposto dal professor Guarino, bensì chiedere chiarimenti specifici sugli aspetti giuridici. Per parte mia posso dire che una dimostrazione mi pare sia stata già data, perché la sentenza del Consiglio di Stato già citata chiarisce quelle che sono le interpretazioni delle vigenti disposizioni sull'edilizia economica e popolare.

Un altro problema mi pare sia scaturito, ed è quello della procedura seguita che può rendere nullo, secondo le affermazioni del professor Guarino, tutto quello che è stato fatto. Altro problema emerso è quello dei piani biennali dei comuni che non sono stati previsti dalla legge e che i comuni impongono.

Penso quindi che avremo sufficiente materia per ottenere chiarimenti, e sarà opportuno attenerci ai vari punti, mentre quelle che sono le conclusioni politiche le trarremo noi in seguito.

NATOLI. Mi permetto osservare che la relazione che abbiamo ascoltato da parte del professor Guarino non tocca soltanto dei problemi tecnici ma investe un po' tutta la stessa relazione Martuscelli. Non voglio dire che ci troviamo di fronte ad una controrelazione, ma non c'è dubbio che si potrebbe discutere parecchio. Per questi motivi i nostri interventi

non possono essere così limitati, anche se farò il possibile per mantenermi nei limiti previsti.

PRESIDENTE. Noi recepiamo contenuto e valutazioni giuridiche estremamente vicine al Ministero dei lavori pubblici, per quanto il professor Guarino abbia detto di parlare a titolo esclusivamente personale.

I giudizi di natura politica li faremo noi indipendentemente dal professor Guarino e sulla base delle enunciazioni formulate nei vari dibattiti.

RIPAMONTI, Relatore. Chiederei un temperamento rispetto alla rigidità della procedura delineata dall'onorevole Presidente: poiché alcune affermazioni del professor Guarino equivalgono ad un giudizio politico sull'operato di organi amministrativi, vorrei quindi, collegarmi alle stesse per poter esprimere la mia opinione.

GUARINO. Per quanto riguarda le richieste di precisazioni formulate dall'onorevole Achilli, dirò che quando ho parlato della tendenza delle amministrazioni ad estendere la portata della legge, intendevo riferirmi alle conseguenze pratiche di questo indirizzo, che erano le uniche che potessero interessare in questo momento, conseguenze pratiche che ho cercato di mettere in rilievo anche con riferimento ad ogni fase di sviluppo del sistema.

Il sistema, così come è concepito dal legislatore, avrebbe potuto costituire un precedente più attendibile se fosse stato realizzato dalle amministrazioni comunali in modo tecnicamente più adeguato e ridotto; oggi ci troveremo di fronte a delle realizzazioni concrete, che invece non sussistono o sussistono solo in parte.

La contraddizione che l'onorevole Achilli ha ritenuto di individuare nella mia relazione, a mio avviso, non esiste, in quanto sono convinto che la legge n. 167 accoglieva una impostazione più ridotta che giustifica anche la sentenza emessa dal Consiglio di Stato.

ACHILLI. Vi è una sostanziale differenza di impostazione tra quanto io ho detto e ciò che ha riferito il professor Guarino.

TODROS. Signor Presidente, anche riferendomi a quanto da lei detto in precedenza, desidero precisare che ritengo sia la prima volta che il Ministero dei lavori pubblici fornisce, dopo l'indagine sulla città di Agrigento, alla nostra Commissione una relazione così

completa e positiva anche se sulla stessa avremo modo di sollevare alcune obiezioni che certamente troveranno adesione nelle risposte che ci vorrà gentilmente fornire il dottor Martuscelli.

Vorrei pregarla, signor Presidente, di destinare una nuova seduta all'incontro con il dottor Martuscelli; allo stesso vorrei rivolgere una richiesta, e cioè se fosse possibile avere rapidamente una analoga situazione sulla attuazione della legge 17 agosto 1942, n. 1150; ciò ci sarebbe utile ai fini della discussione che potremmo avere in seguito.

Fatte queste premesse dichiaro di concordare con le ultime parole dell'intervento del collega Achilli.

Le mie domande partono da un riscontro fondamentale e cioè che esiste una differenza sostanziale tra le posizioni avanzate delle parti democratiche del Parlamento e la mentalità dei giuristi italiani; è uno scontro di contenuto, evidentemente molto grave e preoccupante. Lei, professor Guarino, è uno di quei giuristi che segue l'attività del Ministero e sentirla, questa mattina, fare delle affermazioni così precise, preoccupa il parlamentare che tenta attraverso le leggi di dare per acquisiti determinati punti che nel 1967 dovrebbero essere acquisiti dal paese, a prescindere dalle sentenze del Consiglio di Stato.

Ella ha di fatto messo in evidenza dei pericoli derivanti dal superdimensionamento dei piani; con questo, innanzi tutto, ha avalato il concetto contenuto nella sentenza del Consiglio di Stato con la quale si afferma che esiste altra edilizia al di fuori dell'edilizia economica popolare. Questo primo concetto urta con quanto ha affermato in seguito. Pertanto, come concepisce uno sviluppo ordinato, con quegli obiettivi da lei stesso posti, di costi sociali, di civiltà avanzata delle città, di minori costi di gestione, di impedimento di entrata in crisi di tutte le strutture della città, se poi ritiene che il privato possa costruire saltuariamente ed episodicamente al di fuori di strumenti di pianificazione, quali sono quelli recati dalla legge n. 167?

È chiaro che, affinché la città possa svilupparsi in modo ordinato, come ella propone, l'intervento privato non può essere episodico, ma deve essere inserito in un piano esecutivo e non in un piano generale.

Da quanto ella ha affermato deriva la seconda questione e cioè quella concernente i pericoli (che poi non esistono per altri motivi) sul modo con cui i comuni hanno proceduto al dimensionamento dei piani. Come

mai non ci si rende conto della difficoltà a che, in un paese in cui esistono in tutto 78 piani regolatori, in cui non esiste nessun controllo dei fenomeni economici e non esiste la possibilità di studi concreti sul modo con cui questi fenomeni economici si verificano, le amministrazioni comunali, nel termine di 180 giorni, avessero potuto dimensionare tecnicamente i piani di zona, in presenza di fenomeni che nessuna legge predetermina? Quale conseguenza deriva per quel comune che ha previsto dei piani particolareggiati, che non erano stati previsti con la legge del 1942? La conseguenza sarà senz'altro positiva. Noi chiediamo al professor Guarino come potremo fare noi parlamentari a contestare con strumenti di legge o con i ricorsi necessari la sentenza del Consiglio di Stato. Per poter salvare la legge n. 167 cosa suggerisce?

Passo alla seconda questione che è estremamente importante.

Ella ha rilevato, professor Guarino, - ed è l'unica parte sulla quale sono d'accordo con lei - che l'intero meccanismo dell'indennizzo, attraverso la legge n. 904 e la carenza di scelte che colpiscano il plusvalore è inefficiente.

Ci fa piacere sentire che sia il professor Guarino che il dottor Martuscelli concordino con noi circa il fatto che con la legge per Napoli si creano delle condizioni più vantaggiose per i proprietari.

Ella quindi, professor Guarino, rileva che la misura dell'indennizzo con il costo da sostenere produce dei prezzi di incidenza maggiori di quelli per le aree non riguardate dalla legge n. 167. Per queste ultime l'urbanizzazione è addossata alla collettività. Ora ella ci deve suggerire cosa giuridicamente si possa stabilire perché tutti coloro che operano al di fuori della legge n. 167 abbiano a loro carico la medesima incidenza di spesa che colpisce le altre aree. Solo così si potrà parlare di parità di condizioni, a parte il fatto naturalmente che la città è quello che è e mancano le attrezzature.

Queste sono due questioni di fondo. Ella infine giunge a porre i quattro punti che non possono coesistere per giungere ad una corretta impostazione di ogni problema urbanistico.

Mi interessa sapere, professor Guarino, e lo chiedo a lei come giurista (perché un suo collega che è già venuto altra volta ci ha dato una risposta precisa), facendo salvo il bisogno di tutelare i proprietari del suolo quali strumenti correttivi della legge per Na-

poli sia possibile adottare e che siano tali che non ci facciano incappare nelle future sentenze della Corte costituzionale?

GUARINO. L'iniziale riflessione dell'onorevole Todros è veramente opportuna e corrisponde ad un indirizzo di studi che da tempo perseguo e che forma oggetto delle mie più recenti riflessioni. Sono felice quindi di poter esporre sia pure brevemente in questa sede responsabile i risultati ai quali sono pervenuto.

Se noi diciamo che vogliamo andare sulla luna, non è sufficiente che il legislatore dica: « andiamo sulla luna » perché il risultato si ottenga; è invece indispensabile cercare dei meccanismi efficienti.

Il punto che ho messo in rilievo e sul quale poggiano le mie più recenti indagini è questo: mentre per il passato avevamo leggi che disciplinavano solo il comportamento fra soggetti, oggi in Italia, come in tutti i Paesi moderni, creiamo delle leggi che predispongono organismi estremamente complessi, ancor più complessi, direi, di quelli necessari per andare sulla luna, perché sottoposti a forze dinamiche continuamente variabili.

Io mi preoccupo dei problemi organizzativi; ma, se vogliamo andare da Roma a Napoli dobbiamo imboccare l'autostrada nella direzione verso Napoli e non in quella verso Milano. Per ottenere certi risultati, anche nel campo urbanistico, bisogna adottare una linea di condotta coerente, adeguata ai risultati che ci si propone di raggiungere.

Il discorso qui non concerne le finalità della legge, ma i mezzi seguiti per realizzarle. Il compito del tecnico è quello di individuare le cause effettive che hanno ostacolato il meccanismo in esame, perché il legislatore, conoscendole, possa eliminarne i limiti e gli inconvenienti. Sarebbe inutile e demagogico affermare di voler produrre dei risultati senza predisporre i mezzi tecnici indispensabili. A mio avviso, vi sono, nel sistema della legge, istituti non adeguati al meccanismo in questione; ad esempio, a mia opinione, non è opportuno affidare tutta la responsabilità alle amministrazioni comunali. Ho sentito a questo proposito delle reazioni.

È estraneo ai miei compiti caldeggiare una tesi piuttosto che un'altra, ma ritengo che a me spetti richiamare, attraverso la mia esperienza, forse fallace e manchevole, alcuni elementi che hanno influito sul rendimento e sull'applicazione della legge n. 167, e che se non saranno eliminati aggraveranno i risultati

già prodotti. Cerco di richiamare la vostra attenzione sugli effetti, ma spetta al legislatore, che solo può farlo, apprestare quei rimedi che possono essere sufficienti per eliminare le cause.

L'onorevole Todros si è poi posto la domanda di come si possano eliminare questi inconvenienti. Il rimedio principale, al riguardo, è stato indicato nella relazione Martuscelli - e dobbiamo fare le più ampie lodi all'estenuante lavoro della direzione generale dell'urbanistica - ed è quello che è necessario approvare sollecitamente con leggi i piani già adottati. È stato anche chiesto come sia possibile che i prezzi di cessione delle aree siano superiori ai prezzi di cessione delle aree fuori dei piani di zona. E anche qui soccorre la relazione Martuscelli, che conferma, con l'apporto di dati precisi, quella che era soltanto una mia induzione: i prezzi pagati per l'indennizzo sono superiori al prezzo di mercato. È evidente che, se si acquista ad un prezzo di indennizzo superiore al valore di mercato, al risultato finale avremo probabilmente dei costi non inferiori ai costi delle aree al di fuori dei piani di zona.

Quanto infine al rapporto tra i quattro punti precedentemente indicati e quale di essi debba essere sacrificato, si tratta evidentemente di una scelta politica, sulla quale io non ho alcuna veste per pronunciarmi.

TODROS. Debbo confessare che le risposte del professor Guarino non mi hanno completamente soddisfatto. Questo perché qualsiasi comparazione non può che essere fatta in base a dati omogenei: il che non è stato fatto. Noi dobbiamo evidentemente constatare dai dati che ci sono stati forniti che la carenza non è della legge, come si è sostenuto, ma è della mancata pianificazione avvenuta e della mancanza di strumenti efficaci per operare sulle aree al di fuori dei piani di zona. È una distinzione che noi sentiamo la necessità di fare, ad evitare che nascano degli equivoci che indebolirebbero ulteriormente un organismo che non è debole di per sé, ma è debole perché inserito in una struttura che non ha alcun avvio di pianificazione generale.

BERAGNOLI. Desidero porre al professor Guarino una domanda circa quanto da lui affermato in merito alla capacità o meno dei comuni di poter fare fronte ai compiti che una moderna pianificazione urbanistica, quale è prevista dalla legge n. 167, affida loro. Come egli intenderebbe ovviare, da un punto di vista legislativo, a questa carenza

da lui individuata, e sulla quale in un certo senso posso anche concordare? Con quali mezzi, con quali strumenti? E, diversamente, secondo il professor Guarino, a quale altro organismo dovrebbero essere affidati questi compiti?

GUARINO. Il discorso sulla idoneità dei comuni a fare fronte a questi compiti è certamente assai complesso, perché sussistono delle cause tecniche e, nel contempo, politico-amministrative.

Le cause tecniche vanno identificate nella totale trasformazione dei compiti dei comuni in questa materia. I comuni, per il passato, si limitavano al riguardo ad avere dei regolamenti sommari e a verificare la conformità delle licenze attraverso l'opera delle commissioni edilizie; oggi, invece, sono chiamati - e lo saranno ancor più in futuro - a compiti ben più onerosi, ai quali è necessario fare fronte con adeguate attrezzature.

Tutto ciò è difficile dal punto di vista tecnico sotto due profili. Anzitutto qualsiasi organismo può crescere e svilupparsi solo con grande difficoltà. Il secondo ordine di difficoltà nasce dal fatto che in qualsiasi organismo vi è un fenomeno di vischiosità che rende quasi impossibile una sua trasformazione. Quindi, se detti compiti interamente nuovi vengono affidati a dei complessi i quali svolgevano nel passato funzioni diverse e, in relazione a queste funzioni, si erano contratte certe abitudini di comportamento, nel novanta per cento dei casi avremo che queste abitudini si manifesteranno anche nell'esercizio dei nuovi compiti e influiranno necessariamente sul rendiconto.

Accanto a questo vi è la componente politico-amministrativa che loro, che sono uomini politici, conoscono meglio di me. Il tecnico comunale non è mai libero, perché le misure urbanistiche hanno questa caratteristica, che se si sacrifica un soggetto non si hanno gravi ripercussioni di carattere elettorale, ma se si favorisce un soggetto si hanno moltissime conseguenze di carattere elettorale e politico. Si è avvertito nell'esperienza che si possono promettere gli stessi risultati positivi a molte persone, in modo che coloro che dalle decisioni vengono favoriti (non c'è dubbio che alcune decisioni urbanistiche comunque debbano essere adottate) possano ritenere di essere stati favoriti in virtù di certi loro rapporti. C'è una tentazione all'uso deviato dei poteri urbanistici, che è il primo limite che impone di realizzare il principio della « indifferenza » urbanistica.

L'onorevole Beragnoli mi chiede di quali formule alternative disponiamo. Credo che, se i comuni devono essere depositari di quella che è la loro funzione, cioè quella di raccogliere le aspirazioni della popolazione, bisognerebbe affidare all'amministrazione comunale il duplice compito di indicare gli obiettivi globali e di controllarne il perseguimento: cioè il comune deve poter dire come vuole la città e deve poter alzare fortemente la voce quando il risultato non sia quello preannunciato alla popolazione. Ciò oggi non si verifica perché le misure urbanistiche vanno così per le lunghe che nessun amministratore si può vantare, ai fini elettorali, di una qualche realizzazione urbanistica. Seguo da molti anni le lotte elettorali, ma non ho mai visto, nel corso di una campagna elettorale, alcun amministratore rivendicare il merito di aver reso bella la città, perché sono cose che hanno una scadenza troppo lunga. È molto più importante per gli amministratori realizzare quei risultati concreti che conosciamo. Invece gli amministratori dovrebbero essere ridotti alla loro funzione istituzionale e insostituibile, che è quella di studiare le aspirazioni della popolazione in merito a ciò che è l'*optimum* della città e di esigere che l'*optimum* venga realizzato. Quando si è trattato della legge urbanistica ho insistito molto affinché la gestione urbanistica fosse staccata dalle amministrazioni. Nei progetti finali, si è giunti ad un compromesso, cioè si è creata, invece di una gestione urbanistica separata - che avrebbe dovuto raccogliere le indicazioni dei comuni ed eseguirle -, l'azienda municipalizzata, che è lo strumento principe delle manovre a livello politico-amministrativo; infatti a differenza dell'organico comunale, l'azienda municipalizzata ha un organico libero. Con l'azienda municipalizzata probabilmente si aggraveranno gli effetti che possono derivare da una gestione amministrativa comunale.

Talvolta in una legge basta modificare qualche parola per modificare l'intero sistema. Ripeto ancora una volta che non basta volere, ma occorre saper scegliere il mezzo perché il risultato voluto si produca. Se questa legge dovesse essere approvata con questa formula dell'azienda municipalizzata, sarei contrario alla sua realizzazione, perché non ne possono derivare che scelte condizionate da una serie di fattori esterni, e quindi non migliori di quelle correnti.

RIPAMONTI, *Relatore*. Desidero innanzitutto associarmi al compiacimento già espresso

da altri colleghi, per la relazione presentata dal direttore generale dell'urbanistica ed alla richiesta che il dottor Martuscelli possa, in un'altra seduta, rispondere ai quesiti che la relazione stessa sollecita, per approfondire in particolare le proposte conclusive di modifica della legge n. 167, anche in relazione all'inserimento della stessa nel quadro della riforma urbanistica generale.

La documentazione presentata dal dottor Martuscelli dimostra che il provvedimento di legge, sia pure criticabile sotto molti aspetti, ha determinato un rilancio dell'attività di pianificazione urbanistica, rilancio che avrebbe accelerato la riforma urbanistica se la sentenza della Corte costituzionale non avesse provocato un'inversione di tendenza nell'opinione pubblica e nella classe dirigente del paese.

Vorrei esprimere al professor Guarino il mio ringraziamento per la chiarezza con la quale ci ha posto di fronte alla nostra responsabilità di legislatori e ci ha richiamato all'esigenza di prevedere, nella redazione della legge, un immediato riferimento alla realtà in cui la legge stessa viene calata. Il professor Guarino ha richiamato l'immagine del bambino che, una volta staccatosi dalla madre, viene condizionato dall'ambiente: anche durante la gestazione, il bambino è condizionato dall'ambiente. Ora, anche la legge n. 167 è stata condizionata dall'ambiente: se ci rifacciamo al periodo storico in cui tale legge è stata emanata, vediamo che il legislatore non è riuscito a chiarire compiutamente le finalità della norma, poiché ancora il metodo della programmazione non era stato adottato dai pubblici poteri. In secondo luogo devo richiamare il condizionamento immediatamente successivo all'emanazione della legge. Su questo punto vorrei rivolgere alcune domande specifiche. Il legislatore non ha inventato niente, ma ha tratto dall'esperienza delle procedure relative alla formazione delle zone industriali - dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza e indifferibilità delle opere previste dai piani - la conferma dell'urgenza di estendere tale disegno allo sviluppo della città, portando a far riconoscere con un salto notevole che l'espansione della città è indubbiamente un fatto di pubblico interesse e la formazione del piano operativo comporta quindi la dichiarazione di urgenza e di indifferibilità delle opere e degli impianti previsti, con i conseguenti vincoli sulla proprietà privata (vincoli con indennizzi e con espropriabilità nel tempo). Questo è il salto qualitativo realizzato con la legge e queste erano e sono le

sue finalità, sia pure con le imperfezioni riscontrate nelle norme in sede di applicazione. Anche gli organi della giustizia amministrativa e la Corte costituzionale risentono e sono condizionati dall'ambiente in cui operano, sicché il giudizio non è sempre puramente oggettivo, ma risente delle influenze del momento politico, nel significato generale di quest'ultimo termine.

Il professor Guarino ha affermato che, per quanto riguarda le leggi relative alla formazione delle zone industriali, non vi sono stati dei ricorsi, anche se le modalità di definizione dell'indennizzo possono essere soggette ad una critica di fondo. Tale critica ha portato, invece, a modificare l'articolo 16 della legge n. 167, se è vero che si trasformano le aree a verde agricolo in aree residenziali il cui valore viene lucrato dai proprietari.

Se una critica analoga venisse effettuata nei confronti della determinazione dell'indennizzo per le zone industriali difficilmente verrebbe recepita: ecco il giudizio politico da lei espresso, e sul quale richiamo l'attenzione della Commissione.

Il mondo politico italiano, dopo la sentenza in questione, ha operato sempre con la preoccupazione di non offrire la possibilità - con un nuovo strumento per la definizione dell'indennizzo che pur poteva essere elaborato sulla base delle indicazioni offerte dalla sentenza della Corte costituzionale - della completa distruzione della progettata riforma della legge urbanistica generale mediante una nuova dichiarazione d'incostituzionalità.

Questa preoccupazione è stata da me sottolineata nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge di modifica della legge n. 167, a giustificazione dell'accettazione della proposta del Governo di applicare le modalità della legge di Napoli, con gli inconvenienti e le contraddizioni pur chiaramente delineate nella relazione stessa.

A questo punto desidero porre al professor Guarino quattro domande precise: la Corte ha affermato che è legittima la formazione dei piani, e quindi l'imposizione dei vincoli alla proprietà, sia pure limitatamente nel tempo per 10 anni, per motivi di interesse pubblico, riconoscendo, quindi, che la formazione del piano di sviluppo residenziale della città risponde a pubblica utilità.

In secondo luogo è stata ritenuta legittima la dissociazione tra la data di riferimento del valore del bene e la data dell'effettiva espropriazione dell'area e di corrispondenza dell'indennità. Questa procedura è stata attaccata solamente sotto l'aspetto della

non previsione della variazione dell'indennizzo a seguito dell'inflazione, e su questo non posso essere d'accordo.

In terzo luogo è stato anche dichiarato legittimo il fatto che il vincolo di per sé non comporti indennizzo, e che il pagamento dell'indennizzo si verifichi solo quando si attui il trasferimento del bene.

Se il professor Guarino intende acquisiti questi tre punti, gli stessi possono rappresentare i pilastri per la formazione della nuova legge urbanistica.

Ne deriva la constatazione che il legislatore, per preoccupazioni di ordine costituzionale, ha compiuto una scelta non idonea, introducendo il metodo della legge di Napoli per la definizione dell'indennizzo. La sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato, infatti, illegittimo il primo comma dell'articolo 16 congiuntamente al primo comma dell'articolo 12, e questo collegamento mi porta a ritenere che il giudizio espresso sia anche di natura politica, e non sostanzialmente ed obiettivamente giuridico. La norma dell'articolo 16 era legittima nella misura in cui codificava lo stato di fatto prima del piano di zona, e pertanto si ricollegava alla destinazione, *ante* piano di zona dell'area destinata dal piano a edilizia residenziale.

Introducendo la legge di Napoli, si viene a riqualificare anche il valore sulla base della nuova destinazione determinata dal piano, con le conseguenze denunciate dal dottor Martuscelli nella sua relazione.

Ora io domando quali possono essere i criteri sulla base della sentenza della Corte costituzionale - non già sulla base della giurisprudenza del Consiglio di Stato - che presenta degli aspetti positivi per l'attività legislativa futura, che il legislatore ordinario può o deve seguire nel fissare la metodologia della formazione dell'indennizzo? Si può arrivare a stabilire una modalità valevole in ogni caso, evitando che nel tempo l'indennizzo risulti irrisorio ovvero la valutazione di legittimità si collega anche all'estensione dell'intervento pubblico nel limitare il diritto di proprietà? Se si passa dall'esame dell'adeguatezza dell'indennizzo rispetto al valore venale del bene a considerare la misura dell'indennizzo in rapporto all'entità dell'intervento pubblico, veramente si arriva ad una situazione di estrema gravità. La sentenza della Corte costituzionale tende a collegare questi due fatti? L'intervento pubblico in tal caso è ammissibile se limitato, mentre nella misura in cui diventa organico e generalizzato, la valutazione di legittimità viene modificata. Su questo

punto non le chiedo, professor Guarino un giudizio politico, ma un parere da esperto.

Una seconda domanda: secondo me è costituzionalmente legittimo il riferimento del valore del bene ad una data fissata, eventualmente con la corresponsione degli interessi, da definirsi nella loro entità, computati per il tempo intercorso tra la data di vincolo e la data di effettiva occupazione del bene. Il conguaglio monetario invero non può essere previsto, proprio per l'uguaglianza di tutti i cittadini: verrebbe previsto solo a vantaggio dei proprietari di beni reali e si verificherebbe una diversificazione di trattamento tra cittadini proprietari di beni reali e cittadini che rispondono alle esigenze dello sviluppo socio-economico sottoscrivendo prestiti emessi dallo Stato. Una simile discriminazione tra i cittadini pare a me sia assolutamente da evitarsi.

In terzo luogo, desidero sapere se è costituzionalmente legittima la prospettazione del pagamento differito dell'indennizzo rispetto alla data dell'espropriazione, con una graduazione del pagamento in un arco temporale limitato, riconoscendo gli interessi legali. La quarta ed ultima domanda riguarda il parere del professor Guarino sulla possibilità di modificare le procedure espropriative al fine di eliminare il contenzioso. Allorché il comune si inserisce nel mercato, non limitandosi a guidare il processo di sviluppo della città, ma intervenendo anche nella formazione del capitale per la realizzazione delle previsioni dei piani, l'incertezza sull'indennizzo da corrispondere per le aree espropriate blocca la possibilità di urbanizzazione e di rivendita delle aree stesse.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ripamonti e do la parola al professor Guarino.

GUARINO. Le sue domande, onorevole Ripamonti, sono molto pertinenti. Desidero innanzitutto sottolineare che la legge n. 167 rappresenta un salto notevole, pur nell'adoperare lo stesso schema adottato da oltre 50 anni in Italia per le zone industriali. Si è riconosciuto cioè per la prima volta con questa legge che la costruzione della città è un'opera nel suo insieme di pubblica utilità. Tale concetto, se fosse stato formulato un certo numero di anni fa, sarebbe stato incomprensibile, ma oggi nessuno può avere dubbi su ciò. La città nel suo insieme è un bene comune. Se ne accorgono i dirigenti di industria, se ne accorgono gli operai che per recarsi al lavoro devono trascorrere un'ora in autobus o in tram! Ciò

comporta una conseguenza che avrebbe potuto semplificare i discorsi fatti in questi ultimi anni in materia urbanistica, cioè che la competenza non è solo dei lavori pubblici ma anche delle strumentazioni preposte allo sviluppo economico. Vi sono riflessi della città ai fini dello sviluppo dell'economia generale che superano di gran lunga il problema dell'indennizzo ai proprietari.

Le opposizioni che vi sono state in passato derivano dal fatto che i sostenitori dei progetti connessi alla legge n. 167 e alla legge urbanistica non hanno avuto la capacità di divulgare l'importanza delle misure che andavano ad adottare nell'interesse economico degli industriali, degli operai e di tutti gli abitanti delle città.

La città è uno degli elementi che incide sui costi economici dell'impresa. Infatti alcune città medie o minori si sviluppano di più dal punto di vista industriale proprio perché non offrono questi ostacoli enormi al rendimento dell'individuo apportati da un traffico intenso.

Circa la seconda domanda relativa all'imparzialità degli organi costituzionali, devo dire che un solo legislatore ha ritenuto che le norme da esso emanate non dovevano essere interpretate. Questo legislatore fu Giustiniano; ma i suoi codici sono stati interpretati più di qualsiasi altra norma di legge! Quando il legislatore pone un termine sembra che non vi sia nulla da dire ma perfino il termine offre tre o quattro interpretazioni diverse. Desidero richiamare l'attenzione sulle ragioni per le quali il costituente ha curato attentamente il provvedimento di nomina dei giudici. Nel margine libero lasciato all'interpretazione, certamente le scelte soggettive non sono solo insopprimibili, ma anche necessarie. La Costituzione ha dettato norme sulla costituzione del Consiglio di Stato e sulla composizione delle magistrature ordinarie, ma ha anche sottratto alcuni giudizi al Consiglio di Stato ed al giudice ordinario per rimetterli alla Corte costituzionale.

Quando si discute il problema della proroga o della costituzione della Corte costituzionale, voi dovete tener presente che le decisioni adottate in Parlamento su questi temi, avranno riflessi sui problemi come quello che adesso voi agitate.

Alcune domande che ella, onorevole Ripamonti, pone sono estremamente imbarazzanti: pur essendo un giurista tecnico, non sono in grado di dare una risposta.

In Italia vi è stata una stratificazione di leggi in materia di indennizzi. In questo

senso dal 1870 in poi vi sono state decisioni drastiche del legislatore: vi è stata una norma con la quale è stata sottratta ai privati la proprietà del sottosuolo. È stata una semplice norma di legge ordinaria e il fatto è stato considerato pacifico. In seguito è venuta la legislazione sulle acque intorno al 1920 e molti diritti sono stati eliminati senza indennizzo. Desidero comunque sottolineare che si trattava di provvedimenti di carattere generale.

Vi sono state poi dal 1870 ad oggi in Italia decine di leggi sull'indennizzo, in base alle quali due proprietari contigui possono, in base alla stratificazione di queste leggi, ricevere, pur in relazione a beni omogenei, indennizzi diversi. L'indennizzo, ad esempio, è diverso per le opere ferroviarie e per le autostrade.

A mio parere questa diversità di indennizzi solleva problemi che devono essere affrontati anche sul piano della legittimità costituzionale.

A mia opinione, vi sono forti dubbi che sia possibile espropriare un'area in base ad un criterio e un'altra area in base ad un altro criterio. La Corte costituzionale non ha ancora affrontato il problema se sia concepibile che due proprietari di uno stesso bene ricevano somme diverse in base a due diverse norme di indennizzo. È una cosa ingiusta ed improduttiva!

A queste difficoltà obiettive si accompagnano le altre dipendenti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In materia di indennizzo ho avuto l'onore di difendere la legge n. 167 dinanzi alla Corte costituzionale. Abbiamo come precedente l'indennizzo previsto dal piano regolatore di Roma del 1934, che era molto più drastico del criterio istituito dall'articolo 12 della 167.

La Corte ha definito illegittimi i criteri fissati dalla legge n. 167, ma non ha specificato per il futuro quali criteri debbano essere adottati al fine di evitare ulteriori pronunce di annullamento. La Corte ha fissato il principio che l'indennizzo deve essere basato su di un « serio ristoro », ma è questa una circostanza che la Corte si riserva di valutare in base al sistema concreto della legge; pertanto la Corte si riserva una notevole discrezionalità nel determinare la costituzionalità sulla misura dell'indennizzo in relazione alle singole leggi.

In conseguenza è difficile, da questo punto di vista, fare delle previsioni in quanto per alcune leggi, nelle quali il ristoro era meno serio di quello della legge n. 167, è stata ritenuta la costituzionalità, mentre per altre leggi

in cui il criterio era sostanzialmente più favorevole si è avuta una decisione contraria. Per di più si deve tener conto che la Corte è un organo collegiale che si modifica gradualmente nella sua composizione e ciò può naturalmente influire sulle decisioni che vengono assunte.

L'onorevole Ripamonti ha affermato che un punto è acquisito; quello che i vincoli non comportano indennizzi.

A questo riguardo bisogna essere cauti, in quanto vi sono due questioni sulle quali la Corte esita a pronunciarsi, quella dei vincoli di non edificabilità derivanti dai piani regolatori e quella dell'indennizzo relativo ai vincoli previsti dalle norme in vigore per la tutela delle opere artistiche e delle bellezze panoramiche. Su questi temi pendono dinanzi alla Corte dei ricorsi non ancora giunti a definizione. È evidente che si è preoccupati delle decisioni da adottare, da un lato considerando i criteri già assunti in precedenti decisioni e dall'altro in vista delle ripercussioni che si produrrebbero.

Partendo su questo argomento non si possono dare, da un punto di vista puramente tecnico, delle chiare indicazioni al legislatore. Come fare? A mio avviso la possibilità di sfuggire all'accertamento di incostituzionalità è tanto maggiore quanto più la norma è generale.

Nel 1860 il legislatore ha potuto togliere ai proprietari il sottosuolo e nel 1920 ha potuto togliere la proprietà delle acque senza che sorgessero delle grosse contestazioni, in quanto si è trattato di norme generali.

Tutti coloro che si trovano in determinate condizioni venivano privati da quel momento di quel determinato bene che veniva riconosciuto di interesse pubblico e pertanto di proprietà pubblica. Tuttavia il legislatore con norme transitorie, ha inserito nella legge taluni riconoscimenti per coloro che avevano un diritto acquisito.

Tornando al problema in esame, poiché il *plusvalore* urbanistico in genere non è già capitalizzato, a mio avviso il legislatore - purché adotti norme generali - sfugge alle censure di incostituzionalità qualora determini un indennizzo fondato sul valore funzionale. Ciò può avvenire capitalizzando il reddito anche con criteri moltiplicatori, in quanto colui che è privato del bene di cui dispone ha diritto ad un indennizzo anche per il fatto obiettivo che il bene che gli viene sottratto ha un valore effettivo, ed anche perché egli dovrà affrontare degli oneri di reinvestimento che dovranno essere risarciti.

Pertanto l'indennizzo deve essere correlato al valore funzionale del bene, perché il valore è dato dalla funzione effettiva.

Si potrà poi tenere conto, qualora sia possibile, del valore di compravendita oppure di trasferimento ereditario, purché si provveda con norme di carattere generalissimo che non diano luogo ad alcuna disparità di trattamento. Il problema deve essere risolto per tutto il territorio nazionale e per tutte le cause espropriative. Non credo che di fronte ad una situazione di questo genere vi sia un grande pericolo di incostituzionalità, se rimane fermo il criterio che l'indennizzo deve rappresentare un serio ristoro.

Il criterio sul quale mi permetterei di insistere è però quello della generalità, perché l'opinione pubblica non tollera che di fronte al sacrificio da affrontare per realizzare una opera pubblica taluno debba sopportare le conseguenze e altri trarne i vantaggi.

Per quanto riguarda l'altro quesito postomi circa la legittimità del pagamento non immediato, debbo rispondere affermativamente se non altro perché sono stato il formulatore delle relative norme, nel progetto di legge urbanistica, sempre che sia rispettata la condizione che l'interessato sia in possesso di un titolo scontabile in banca. Ciò è legato anche all'esigenza di evitare delle controversie. Il dilazionamento del pagamento può essere legato alla previsione in merito alla durata delle procedure. Tale periodo permette infatti, in presenza di un titolo scontabile in banca e della corresponsione di un interesse, di completare le procedure, e d'altro canto di consentire di svolgere tutte le azioni giudiziarie e di giungere ad un chiarimento prima dell'espropriazione effettiva. Ritengo pertanto che il legislatore abbia notevoli possibilità tecniche purché abbia chiare le esigenze che deve soddisfare.

Ritengo che l'unica cosa che non è possibile per il legislatore è pretendere determinati risultati senza studiare nel modo più attento tutti i meccanismi utilizzabili allo scopo.

Il problema è sempre duplice. Il primo riguarda gli ideali e gli indirizzi politici, che subiscono differenziazioni a seconda della parte politica. Il secondo (non meno importante del primo) è che, una volta fatta una scelta (purché detta scelta sia veramente voluta e non soltanto nominale) non si può sfuggire alla responsabilità di adottare le misure necessarie per realizzarla. Ciò che è veramente dannoso dal punto di vista tecnico è

creare dei sistemi che non funzionino, ma che nello stesso tempo impediscono persino il funzionamento di sistemi diversi. Abbiamo una amministrazione che non funziona e dei risultati, previsti dalle leggi settoriali, che non si realizzano; abbiamo delle leggi fatte per incentivare l'economia, ma molte volte il periodo preventivato si esaurisce, senza che neanche una lira della somma calcolata per lo sviluppo economico generale abbia potuto essere sborsata. Ciò dimostra, insieme a tanti esempi, come sia indispensabile l'esame tecnico del sistema organizzatorio predisposto dalle leggi, una volta che sia stata determinata la scelta politica fondamentale dei risultati da perseguire che spetta esclusivamente al legislatore.

RIPAMONTI, *Relatore*. Ringrazio il professor Guarino per la sua risposta. Egli sottolinea la necessità di arrivare ad una legge generale per la espropriazione per pubblica utilità. Detta legge deve trovare applicazione in ogni caso di espropriazione di beni: si tratti di suolo destinato ad impianti urbanistici o ad impianti industriali o ad attrezzature portuali, e così via. Si tende, quindi, ad una razionalizzazione del sistema: anziché collegare a ciascuna legge un metodo di espropriazione, è indispensabile predisporre uno strumento generale, con il che si eviterebbe ogni ulteriore polemica in sede di definizione della legge urbanistica.

Il secondo punto considerato è il seguente: per valutare l'indennizzo - affinché non risulti irrisorio - si deve fare riferimento al valore funzionale del bene. Qui nasce la mia domanda: il suolo ha un valore funzionale rispetto alla destinazione. Se il suolo è a pascolo non può essere valutato che come destinato a pascolo. Non è che il suolo di per sé sia portatore del diritto di edificazione. La qualificazione del suolo come edificabile, pertanto, discende da un atto pubblico: quando cioè la comunità razionalizza lo sviluppo delle sue strutture e predispone il piano, essa qualifica funzionalmente il bene. Questa imposizione è accettabile, riferendosi al valore del bene ai fini dell'espropriazione alla destinazione precedente al piano. L'indennizzo viene rapportato al valore funzionale del bene: eventuali maggiorazioni possono essere apportate con criteri oggettivi, tenendo conto ad esempio degli oneri del reinvestimento.

GUARINO. Esistono espropriazioni industriali in zone estremamente fertili, che danno luogo a enormi conflitti, perché nes-

suno vuole esserne colpito. Vi sono alcuni suoli che hanno un valore enorme dal punto di vista agricolo ed a volte vi si impone una zona industriale in base ai piani di sviluppo. Perché io, possessore di un terreno da me trasformato, che ha un valore effettivo di mercato sui 4-5 milioni, debbo perdere il mio suolo, debbo vederlo pagato meno del suo valore, e soprattutto debbo cambiare attività, senza che questo accada al mio vicino? Fin quando non vi sarà una norma generale, ognuno cercherà di scrollarsi di dosso il sacrificio personale. È giusto che il singolo non solo riceva il vero valore di mercato, in base alla utilizzazione effettiva, ma riceva anche un indennizzo per essere stato costretto a cambiare attività.

Esistono precedenti anche in questo senso. Vi sono alcune leggi che prevedono per l'appunto la capitalizzazione del reddito in base agli ultimi cinque anni, ed altri parametri soltanto quando il reddito casualmente sia mancato.

RIPAMONTI, *Relatore*. Si verifica che terreni adibiti esclusivamente ad uso agricolo ed inclusi nel piano regolatore anche a seguito di varianti con destinazione residenziale, vengano valutati come aree edificabili; in questo caso, i proprietari usufruiscono della plusvalenza determinata dal piano. Non vi è dubbio che l'indennizzo debba essere valutato sulla base del valore funzionale del bene.

Il secondo punto su cui dissento, riguarda l'interpretazione della sentenza della Corte costituzionale per quanto riguarda la non indennizzabilità dei vincoli. La sentenza sulla legge n. 167 ha riconfermato la legittimità dei vincoli in ordine alla destinazione del bene, che aveva motivato il vincolo stesso. Sarei grato al professor Guarino se volesse chiarire la sua interpretazione in proposito. A mio avviso non è ammissibile che la Corte costituzionale in una sentenza affermi un principio e successivamente, intervenendo in materia analoga, estendendo l'entità dei beni soggetti a vincolo, decida in senso opposto. Quando la Corte afferma la legittimità dei vincoli che vengono imposti con l'applicazione della legge n. 167 e che possono riguardare 50 mila ettari di territorio, non può a mio avviso, non confermare tale giudizio quando passa ad esaminare il vincolo relativo alla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio in generale - che rappresenta un bene culturale, di proprietà della comunità -, anche se il vincolo si estenda, ad esempio, ad un terzo del territorio nazionale. Un diversa pro-

nunzia implica la considerazione di una esigenza di natura politica.

Su questo punto sarebbe interessante un chiarimento. Il legislatore deve tener conto delle sentenze della Corte costituzionale, ma non può ipotizzare una diversa valutazione della Corte a seconda delle diversificazioni e delle rilevanze che norme di legge analoghe possono assumere nei confronti della comunità.

La scienza giuridica dovrebbe offrire una soddisfacente sistematica che di per sé si ponga a base delle decisioni della magistratura costituzionale in ordine all'interpretazione dei principi giuridico-costituzionali, qualunque sia o possa essere l'estensione degli interessi in gioco. Se l'estensione degli interessi messi in gioco porta a decisioni differenti, il giudizio si caratterizza prevalentemente come giudizio politico e in tal caso, deve essere ri-

messo agli organi politici che, a mio avviso, hanno la specifica competenza di interpretare le finalità che la comunità si prefigge.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi sono ancora altri colleghi iscritti a parlare.

I lavori potrebbero svolgersi nel modo seguente: il professor Guarino concluderebbe nella prossima seduta il dibattito sulla relazione rispondendo ai quesiti che saranno formulati. Inoltre il dottor Martuscelli - che io mi auguro sia completamente ristabilito nella giornata di giovedì prossimo - potrebbe essere sottoposto, per così dire, all'interrogatorio.

Se non vi sono osservazioni così può rimanere stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,55.