

II.

SEDUTA DI GIOVEDI' 13 APRILE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

**PAGINA BIANCA**

---

---

**La seduta comincia alle 9,40.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167.

Ringrazio anzitutto il professor Guarino che ancora una volta ha voluto essere fra noi. Mi dispiace dover comunicare alla Commissione che non potrà essere presente il dottor Martuscelli, perché dopo l'indisposizione che lo colpì mercoledì scorso non si è ancora ripreso.

Come era legittimo attendersi, i nostri lavori hanno destato molta attenzione nel paese: vi sono state discussioni, sono state riportate dalla stampa opinioni contrastanti. Mi sia consentito rilevare che non dobbiamo farci impressionare dai commenti, perché le conclusioni le trarrà la Commissione. Siamo noi che dobbiamo valutare, siamo noi che dobbiamo approfondire, siamo noi che dobbiamo tirare le conclusioni da questo dibattito in funzione del miglioramento della legge n. 167, se tale miglioramento si rivelerà opportuno.

Do senz'altro la parola all'onorevole Guarra, che è il primo dei colleghi che sono ancora iscritti a parlare.

**GUARRA.** Signor Presidente, credo di interpretare i sentimenti di tutti i colleghi nel pregarla di rivolgere a nome della Commissione gli auguri di pronta guarigione al dottor Martuscelli.

Sarò molto breve, proprio per rendere più sollecito questo incontro, perché ritengo che la volta scorsa, forse per amore dell'arte, si sia un po' usciti fuori dai limiti di questa indagine, nel senso che i colleghi, più che rivolgere delle domande al professor Guarino, hanno polemizzato con alcune tesi sostenute dallo stesso professor Guarino: il che esula, secondo me, dagli scopi di questa indagine.

Desidero porre al professor Guarino soltanto due domande. La prima è se egli ritiene che sia aderente al precetto costituzionale sancito anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale che riguarda la legge n. 167, stabilire, così come già era stabilito nella legge urbanistica del 1942, che nel pagamento degli indennizzi non bisogna tenere conto degli incrementi di valore dovuti alle scelte del piano regolatore.

Faccio questa domanda perché proprio da parte mia e anche da parte di altri colleghi, quando si discusse la legge di modifica della legge n. 167, vennero presentati emendamenti in tal senso, che non vennero accettati perché si disse che il « serio ristoro » di cui si parla nella ricordata sentenza della Corte costituzionale escludeva che si potesse non tenere presente l'incremento di valore dovuto alle scelte di piano regolatore. Fu detto che per « serio ristoro » doveva intendersi il valore attuale del fondo a qualsiasi titolo questo valore fosse stato acquisito, e quindi anche attraverso le scelte del piano regolatore.

Tanto per fare un esempio pratico, il più delle volte i terreni compresi nei piani di zona previsti dalla legge n. 167, vengono scelti ad una distanza abbastanza notevole dal centro urbano. Porto il caso della città di Napoli: i terreni si trovano quasi nelle vicinanze del comune di Aversa. Si tratta di terreni che certamente sono oggi solo terreni agricoli; ma si è detto che per il solo fatto che questi terreni rientrano nei piani di zona, immediatamente trasformano la loro natura da terreni agricoli in terreni edificatori. Quindi per « serio ristoro » bisogna intendere anche il valore che essi hanno assunto a seguito della applicazione della legge n. 167.

Desidero poi porre una seconda domanda. Il professor Guarino ritiene che la licenza di costruzione, sempre per quanto attiene a costruzioni da realizzarsi nell'ambito dei piani di zona, una volta elaborato ed approvato il piano, debba considerarsi una autorizzazione

amministrativa oppure una concessione amministrativa? Mi spiego. Io ritengo che lo *ius aedificandi* non appartenga al privato, che esso cioè non sia contenuto nel diritto di proprietà, per la evoluzione in senso sociale che il diritto di proprietà ha avuto nel nostro ordinamento giuridico. Non vorrei che qualche collega ritenesse che io voglia polemizzare; ma in Italia vi è stato tutto un dibattito in tal senso, che ha trovato anche degli addentellati nel codice civile del 1942. Ad esempio, l'articolo 811, oggi abrogato, stabiliva che il bene doveva essere sottoposto ad un regime giuridico che riflettesse la sua funzione sociale.

**PRESIDENTE.** Professor Guarino, le faccio presente che l'onorevole Guarra è anche presentatore di una proposta di legge in materia urbanistica che in questo momento è giacente presso la Camera dei deputati.

**BUSETTO.** Dire: « in questo momento è giacente » è un po' un eufemismo...

**GUARINO.** Onorevole Guarra, sul primo punto devo dire che anche in questo caso la risposta non può essere precisissima, perché la Corte costituzionale in realtà non ha dato delle indicazioni molto esatte in merito al quesito specifico che ella ha sollevato con la prima domanda. Quindi, in mancanza di una precisa statuizione della Corte, bisogna fare un discorso di carattere generale.

A mio parere, nel valutare la disciplina giuridica dell'indennizzo, bisogna tenere conto non soltanto dell'articolo 42, ma anche di tutte le altre norme del sistema costituzionale. E a me pare che in base al sistema complessivo, si possa pacificamente ammettere che l'incremento provocato dal piano regolatore è un di più che l'ordinamento attribuisce, crea. Non si tratta di un valore giuridico preesistente collegato alla funzione del bene, alle trasformazioni del bene che sono il risultato dell'opera del proprietario: è una creazione dell'ordinamento giuridico. E dato che non vi è nessuna norma la quale stabilisca che un determinato soggetto ha diritto ad appropriarsi dei vantaggi che l'ordinamento giuridico gli può dare e gli può non dare, a me pare che si debba concludere con una certa tranquillità che gli incrementi di valore provocati dal piano regolatore possono essere legittimamente esclusi dagli indennizzi.

Se le norme non dicono nulla, il problema diviene estremamente complicato. Si trat-

ta, infatti, di un problema di interpretazione che la giurisprudenza ha la tendenza a risolvere nel senso opposto, cioè nel senso che in mancanza di una specificazione, trattandosi di un valore comunque incorporato nel bene in un dato momento, non se ne possa prescindere nella fase di determinazione dell'indennizzo.

Se la legge, però, dichiara essa stessa che di tutti gli incrementi di valore, proprio perché si tratta di una creazione dell'ordinamento giuridico, non si debba tenere conto in sede di indennizzo, credo che nulla si possa eccepire sulla legittimità costituzionale di una norma siffatta.

Quanto al secondo punto, cioè se la licenza di costruzione nell'ambito dei piani di zona previsti dalla legge n. 167 abbia natura di autorizzazione oppure di concessione, la risposta dipende dalla interpretazione complessiva che si dà al sistema della legge stessa, soprattutto in relazione a quel punto, piuttosto oscuro nella legge, concernente la posizione dei proprietari di suoli che siano compresi nei piani particolareggiati.

È un punto, questo, non ancora esaminato né dalla dottrina né dalla giurisprudenza, un punto che le stesse dichiarazioni governative lasciano in sospeso. Infatti, negli ultimi discorsi del Ministro dei lavori pubblici vi sono ampi riconoscimenti del diritto dei proprietari, ma da tali precisazioni non risultano tratte tutte le specifiche conseguenze. A me pare, che dal complesso della legge, soprattutto dopo le modificazioni apportate con la legge integratrice della disposizione originaria, si possa dedurre che il proprietario, qualora abbia presentato domanda entro i termini prescritti, si trova in una situazione di aspettativa, che è condizionata alle decisioni della commissione, la quale si dovrebbe riunire (dico « si dovrebbe » perché di fatto pare che non si riunisca o per lo meno non si riunisca entro i termini previsti) entro il mese di febbraio.

La commissione dispone di larghi poteri discrezionali, nel senso che dovrebbe stabilire in relazione alle previsioni della domanda, quante aree siano necessarie per lo sviluppo dei piani nell'anno successivo. Dico l'anno successivo e non il biennio perché, secondo l'opinione che ho espresso nel corso della precedente riunione, il biennio non è contemplato nella legge, la quale parla soltanto di determinazioni annuali, e non credo che le amministrazioni comunali possano discostarsi da questa precisa disposizione di legge.

La commissione, stabiliti dei criteri direttivi ed individuate, secondo questi criteri, le aree che, a suo parere, devono essere utilizzate per l'anno successivo, deve applicare questi stessi criteri alle domande che sono state presentate da enti pubblici e da privati. Qualora sullo stesso suolo concorrano le richieste di enti pubblici e di privati, la Commissione deve probabilmente preferire gli enti pubblici. Ma, una volta fatto questo accertamento preliminare, in base a criteri di carattere oggettivo, se il risultato è tale da ammettere il proprietario alla costruzione, a me pare che la situazione giuridica del proprietario sia identica a quella che si evince dalle norme comuni.

Il sistema introdotto dalla legge, integrato con la legge urbanistica in vigore, prescrive che i proprietari presentino entro il 30 novembre una duplice domanda, quella per essere ammessi a costruire nell'ambito dei piani di zona e quella rivolta ad ottenere la licenza edilizia, una volta che il giudizio della commissione risulti favorevole. Il rilascio della licenza è subordinato alla valutazione di carattere generale operata dalla commissione. Se la commissione perviene alla conclusione che quelle aree possono essere utilizzate dal proprietario, il sindaco, superato questo sbarramento, concede la licenza edilizia secondo le norme comuni della legge urbanistica, salvo poi, con convenzioni particolari (queste sono un po' *a latere* del diritto di costruire), far sottoscrivere un atto d'obbligo, qualora al proprietario debba imporsi l'assunzione dell'obbligo di costruire anche le infrastrutture di carattere primario.

Questo è, in definitiva, il sistema introdotto dalla legge. Naturalmente esistono delle perplessità perché le norme in vigore non hanno chiarito espressamente questi punti, né esistono, per il momento precedenti giurisprudenziali.

GUARRA. Non è possibile quindi, a quanto pare, precisare la natura di questa licenza di costruzione. Da quello che ella ha detto, professor Guarino, si tratterebbe comunque di una autorizzazione. L'onorevole Greggi ha parlato la volta scorsa di dichiarazione di conformità. Comunque la ringrazio per la risposta.

Vorrei dire che le eccezioni all'introduzione nella legge di modifica della legge n. 167 del principio della depurazione degli incrementi di valore dovuti alle scelte di piani regolatori furono avanzate proprio dai consulenti giuridici del Ministero dei lavori

pubblici, i quali precisarono che il « serio ristoro » di cui alla sentenza della Corte costituzionale impediva che si potesse escludere dall'indennizzo l'incremento di valore.

TODROS. Se mi è consentito, vorrei porre una domanda integrativa per approfondire ulteriormente l'argomento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TODROS. La legge n. 904 del 1965 ha eliminato il secondo comma dell'articolo 12 della legge n. 167, che vietava esplicitamente di tenere conto degli incrementi di valore. Questo fatto ha provocato l'intervento della Avvocatura generale dello Stato, l'interpretazione della quale, partendo dal fatto che la legge n. 904 aveva abrogato il secondo comma del predetto articolo 12, mentre l'incostituzionalità era relativa solo al primo comma, era favorevole a sottintendere la volontà del legislatore di non richiamare più questo secondo comma. Conseguentemente, si riteneva che il legislatore avesse inteso operare con il riferimento alla legge di Napoli una media tra due valori, considerando quello di mercato riferito al momento dell'esproprio.

Non è possibile controbattere questo parere dell'Avvocatura dello Stato, attraverso il richiamo alla legge fondamentale? Non è possibile riconoscere anche in questo caso il principio - che dovrebbe essere ormai sancito in modo generalizzato nel nostro paese - del non riconoscimento delle maggiorazioni di valore apportate dai piani regolatori, richiamando l'articolo 38 della n. 1150, secondo cui per la determinazione dell'indennità di espropriazioni delle aree di cui all'articolo 18 non si terrà conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che indirettamente dal piano regolatore?

Come mai l'Avvocatura dello Stato dimentica la legge generale in sede di interpretazione del provvedimento abrogativo del secondo comma dell'articolo 12 della legge n. 167?

RIPAMONTI, *Relatore*. Essendo stato utilizzato il metodo previsto dalla legge di Napoli soltanto con la giustificazione che come metodo per la determinazione dell'indennizzo è stato dichiarato legittimo per ben due volte dalla Corte costituzionale, è sorto il problema di come considerare il termine « valore venale ». La legge di Napoli riduce notevolmente il valore del bene, per cui si è

ritenuto che, se si fosse tenuto presente il valore ante-piano, si sarebbe arrivati ad un indennizzo che avrebbe rappresentato un « minore ristoro » rispetto a quello assicurato dall'ex articolo 12, primo comma, sicché ne derivava che la integrazione della legge n. 167, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, portava ad un indennizzo minore rispetto a quello previsto dalla norma abrogata.

Ecco perché gli esperti sostengono che, applicandosi la legge di Napoli, non è possibile introdurre il concetto di valore venale ante-piano, in quanto il valore stesso deve essere riferito al valore venale al momento in cui avviene la espropriazione.

GUARINO. Le difficoltà che si sono incontrate nel momento in cui si è voluta dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale sono dipendenti da quelle considerazioni di carattere generale fatte la volta precedente: che cioè la giurisprudenza della Corte costituzionale non è per nulla chiara, ed anzi è oscillante nella materia degli indennizzi. Se la giurisprudenza è oscillante e dubbia, è impossibile dare delle indicazioni esatte sul modo di comportarsi in futuro.

La mia interpretazione personale potrebbe dunque rivelarsi fallace, come quella dei giuristi che sono stati ascoltati quando si è trattato di approvare la legge n. 904 (mi sembra sia stato ascoltato il consigliere di Stato De Capua).

La mia opinione è che la Corte valuta l'idoneità del criterio in astratto. Nel proporre la nuova norma forse non è stata ben valutata la circostanza che non bisognava necessariamente fare il calcolo di quanto veniva a rappresentare l'indennizzo secondo la legge abrogata e secondo la legge che invece si andava ad approntare. Può capitare che una legge in un singolo caso o in un certo periodo di applicazione porti ad un risultato inferiore e malgrado ciò sia conforme ai principi del sistema costituzionale nel suo insieme più di una legge che viola alcuni principi, ma porti ad un risultato più conveniente per gli interessati.

Proprio la volta precedente richiamavo l'attenzione su alcune caratteristiche della materia degli indennizzi, sui quali per altro la giurisprudenza e la Corte costituzionale non si sono soffermati.

Tra i temi difensivi utilizzati a sostegno della legge n. 167 il principale era rappresentato dal fatto che l'ordinamento italiano

da anni (per non dire da decenni o da secoli) prevedeva delle norme sugli indennizzi che portavano necessariamente a risultati molto meno favorevoli di quelli della legge n. 167. Ricordavamo in particolare la legge sul piano regolatore di Roma della quale si è parlato la volta precedente sotto un duplice profilo sia perché depurava l'indennizzo dagli incrementi di valore, sia perché ancorava al reddito del bene o al valore agricolo: eppure la costituzionalità di questa legge non è mai stata contestata. Ed anche la vecchia legge sul piano regolatore di Torino (che risale all'inizio del secolo) era drastica sotto questo profilo.

La preoccupazione di introdurre un criterio che necessariamente portasse ad un indennizzo superiore a quello che era previsto dall'articolo 12 originario può aver falsato l'impostazione del legislatore. Il problema è da porsi in relazione con quanto il legislatore ha voluto, cioè con il contenuto esatto dell'articolo 1 della legge n. 904 del 1965. Da questo punto di vista direi che non mi sembra facile sostenere che in base alla norma in vigore (cioè in base alla norma quale è stata approvata) si debba depurare l'indennizzo dall'incremento di valore derivante dagli stessi piani regolatori, in quanto la norma precedente espressamente depurava l'indennizzo da questi incrementi (e la norma nuova si è astenuta dall'introdurre questo criterio), ed inoltre perché la norma anteriore prevedeva l'applicabilità di disposizioni più favorevoli ai comuni per gli indennizzi, ed anche questo comma è caduto nella nuova versione.

BUSETTO. Questa è la sorte di molti emendamenti.

GUARINO. Non c'è una norma generale di richiamo nella legge n. 167 alle norme urbanistiche.

TODROS. L'articolo 9 della legge n. 167 stabilisce che i piani approvati ai sensi del precedente articolo 8 hanno efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150; quindi il richiamo sostanziale c'è.

GUARINO. Mi pare difficile sostenerlo, perché la materia specifica dell'indennizzo è stata trattata con una norma *ad hoc*, che costituisce sistema a sé. Se ci fosse stata una norma finale che avesse richiamato in via ge-

nerale tutte le norme urbanistiche, l'avremmo potuto sostenere, ma il richiamo non vale per una materia che è stata regolata specificamente. Inoltre, trattandosi di un indennizzo, data la norma costituzionale, non possiamo aggiungere in via interpretativa ciò che non si trova nella legge.

GREGGI. Il professor Guarino ha fatto talune osservazioni sui modi con cui spesso si fanno le leggi; a lui vorrei riconoscere il merito di aver svolto una relazione estremamente intelligente, acuta e molto critica. Ho sentito dal professor Guarino ripetere una serie di osservazioni critiche che a me era capitato di fare in sede di Consiglio comunale di Roma nel 1962 e nel 1963 quando ci si è trovati di fronte a questa legge. Molte delle cose dette dal professor Guarino mi hanno perciò favorevolmente sorpreso per questa coincidenza critica e perciò vorrei domandargli innanzitutto se egli ritiene che anche alcune altre condizioni alle quali non ha accennato si siano verificate in sede di applicazione della legge n. 167.

Il professor Guarino ha detto che questa legge portò ad una eccessiva diffusione degli insediamenti, che fu utilizzata come legge urbanistica, che portò ad elaborare piani di zona dimensionati in eccesso, che ha portato i comuni a concentrare ogni intervento nell'ambito dei piani di zona, che furono scelte aree lontane e che, in definitiva, poi, queste aree lontane furono pagate care. E, concludendo, prevede che i prezzi di cessione delle aree non saranno inferiori a quelli di mercato.

A parte il problema delle spese di trasporto, a parte il problema dell'onere sociale che ricadrà sugli abitanti, vorrei sapere dal professor Guarino se non ritiene che molte zone, a causa delle condizioni a cui furono vincolate, se non risultino talvolta avulse dal quadro dei piani regolatori o dalle possibilità di sviluppo organico della città, e se non ritenga anche che i piani di zona siano stati predisposti in fretta e tutti insieme, sicché vi sarà il rischio di pesare sulle aree negativamente per il futuro.

Vorrei sapere anche se egli non ritiene che in sede legislativa dovremmo preoccuparci di sviluppare più ampiamente l'edilizia pubblica, che risulta ancora largamente condizionata alla applicazione della legge n. 167.

A mio avviso, si deve poi rilevare che sono mancate riscossioni di imposte a causa del vincolo di tante aree in zone che potevano diventare edificabili; il complesso di questa

situazione ha finito col bloccare la redazione di nuovi piani particolareggiati fuori dei piani di zona (come è accaduto per Roma), in definitiva collaborando a far aumentare i costi delle aree vincolate in base alla legge n. 167 e, come ripercussione definitiva, a far aumentare il costo delle abitazioni e degli affitti, come avviene a Roma. Non ritiene, il professor Guarino, che anche queste altre conseguenze si siano verificate?

Mi pare che il professor Guarino abbia fatto delle osservazioni sicuramente non infondate sul modo con il quale le amministrazioni comunali spesso si trovano ad operare in questa materia. Mi pare che la sua relazione accennava ad una opportunità di potenziare gli interventi dello Stato per un maggior controllo sull'attività dei comuni. Questo tipo di critica all'attività dei comuni non è infondato, però vorrei sapere come dovrebbe configurarsi questo nuovo sistema; vorrei sapere, cioè, che cosa, a suo avviso, accadrebbe se trasferissimo alcuni poteri allo Stato. Il problema non si risolverebbe meglio dettando dei criteri, in sede legislativa o amministrativa per i comuni? Le leggi connesse alla legge n. 167 hanno vincolato l'attuazione delle opere di edilizia sovvenzionata, popolare ed economica: non sarebbe opportuno rivedere in quali condizioni e in quali limiti conviene mantenere questi vincoli? Non dobbiamo dimenticare che questi vincoli hanno provocato dei ritardi, che dobbiamo cercare di eliminare in futuro.

In che senso ella afferma che con la legge n. 167 si è riconosciuta la pubblica utilità nella costruzione della città? Questo riconoscimento mi pare implicito nella stessa legge n. 1150 del 1942.

È stato molto sottolineato il valore dei piani di zona sotto il profilo del progresso urbanistico. Ma non ritiene, il professor Guarino, che questo stesso obiettivo potrebbe essere perseguito attraverso l'istituto del comparto obbligatorio, che a mio giudizio potrebbe anzi permettere una maggiore libertà e una maggiore possibilità di scelta urbanistica all'interno di questi piani?

Il professor Guarino ha elencato quattro elementi che sono in contraddizione, affermando che almeno uno di essi deve essere sacrificato se si vuol fare una migliore urbanistica. Ha ricordato l'esigenza di organizzare bene una città sotto il profilo urbanistico, l'esigenza di salvaguardare le finanze comunali, l'esigenza di sviluppare l'edilizia, l'esigenza di tutelare i proprietari dei suoli. Mi pare di aver capito, dalla relazione del pro-

fessor Guarino, quale di questi dovrebbe essere il punto da sacrificare per far funzionare meglio gli altri tre. E il professor Guarino ci ha citato una serie di casi nella legislazione italiana che potrebbero consentire queste possibilità, casi che hanno consentito l'esproprio senza particolari indennizzi.

A me pare che questi precedenti e tutto il problema devono essere visti alla luce e secondo le indicazioni della Costituzione, non soltanto in base agli articoli 41 e 42, ma anche in particolare in base all'articolo 53. E qui subentra il problema del « serio ristoro ». Ho avuto occasione di osservare che il serio ristoro di cui parla la Corte costituzionale a me non sembra effettivamente molto serio.

A me pare che non sia costituzionalmente corretto perseguire un obiettivo di bene comune (quello di reperire aree per facilitare l'edilizia economica e popolare) non a carico della collettività, ma a carico di qualcuno o a carico di una categoria di proprietari di un certo tipo di bene. A me pare che la Costituzione italiana nel suo complesso, esattamente interpretata (la strada da fare è ancora molta in questo senso) affermi chiaramente il principio, imponendone il rispetto, per cui ogni obiettivo di bene comune deve essere perseguito a carico della collettività, e più precisamente dei singoli membri di essa sulla base della loro capacità contributiva e secondo criteri di progressività; cioè qualsiasi criterio di bene comune, anche il più alto, il più necessario, il più doveroso, non può essere mai perseguito a carico di un certo tipo di beni.

CIANCA. C'è anche il bene dell'individuo a carico della collettività.

GREGGI. Sto facendo una esposizione puramente giuridica.

Vorrei fare una domanda particolare in questa materia, se il professor Guarino conosce meglio di me la questione: che giudizio si possa dare sull'esperienza inglese fatta fra il 1947 e il 1954, esperienza iniziata, se non sbaglio, da un governo laburista e che non ricordo e se fu ancora un governo laburista o un governo conservatore a superare. Per cercare di superare i problemi posti dalla proprietà privata dei suoli, furono stanziati 300 milioni di sterline per rifondere, al loro valore del momento, tutti i beni fondiari esistenti in Inghilterra in quel tempo. Naturalmente questo presupponeva il passaggio all'esproprio generalizzato. Questo stanziamento di fondi con la connessa prospettiva di politica urba-

nistica fu superato in Inghilterra 7 od 8 anni dopo. Non dovremmo noi studiare meglio quell'esperienza? il professor Guarino può dirci qualcosa in proposito.

Ultime due domande conclusive...

CIANCA. Era già ultima quell'altra!

PRESIDENTE. *In cauda venenum...*

GREGGI. Il punto principale mi pare sia quello del riferimento alla Costituzione.

Da tutta l'illustrazione risulta una esperienza per molti punti non brillante della applicazione della legge n. 167. A mio giudizio ne risulta anche una valutazione oggettiva delle conseguenze sul piano dei costi nella struttura urbanistica delle nostre città. Mi pare di aver capito dalla relazione del professor Guarino che qui si propone una specie di « fuga in avanti », dopo una esperienza che è stata negativa. La fuga in avanti è evidentemente quella di rompere il nodo con l'esproprio generalizzato, ma questo poi comporta una fase transitoria onerosissima e pone una serie di problemi che mi pare sarebbe difficile affrontare, a parte altre considerazioni, a parte il disposto costituzionale, a parte la realtà del nostro sistema economico generale.

L'esproprio generalizzato comporta fatalmente, di per sé, il vincolo totale e generale di ogni avvio urbanistico, di ogni realizzazione edilizia, in presenza di una economia che nel nostro caso è destinata a rimanere per ora economia di mercato. Non si creerebbe un ingorgo fatale fra quella che è la spinta all'iniziativa privata riconosciuta necessaria dallo Stato in tutti i settori dell'attività economica ed un esproprio generalizzato delle aree? Una volta che noi alla legge urbanistica del 1942, già a mio giudizio totalitaria, aggiungessimo l'esproprio generalizzato, oltre al difetto dell'esproprio (discorso che bisogna risolvere in base alla Costituzione) non avremmo necessariamente una continua remora ad ogni insediamento?

ACHILLI. Signor Presidente, se i temi che l'onorevole Greggi illustra sono quelli della futura legge urbanistica, le chiedo di toglierli la parola, perché altrimenti per ognuno di noi diventa necessario fare una lunga disquisizione.

GREGGI. Una lunga disquisizione come quella che ha fatto il professor Guarino.

**PRESIDENTE.** Onorevole Greggi, ella non doveva farci una relazione. Ella doveva fare delle domande al professor Guarino. Ella parla invece di esproprio generalizzato.

**GREGGI.** Abbiamo parlato tutti di esproprio e di indennizzo. Come risolvete il problema dell'indennizzo se non fate richiamo alla Costituzione? Il professor Guarino non ha parlato soltanto della legge n. 167 ma ha fatto richiamo ad altri problemi.

**PRESIDENTE.** Il professor Guarino ha fatto una relazione. In base a quella relazione ella doveva porre alcune domande. Ella invece estende le sue osservazioni alla legge urbanistica generale.

**GREGGI.** Ma qui siamo in Parlamento. Fatemi parlare! Signor Presidente, io la richiamo... (*Commenti*).

**PRESIDENTE.** Onorevole Greggi, sono costretto a togliergli la parola.

**GREGGI.** Io sono stato interrotto in modo abbastanza brutale dal collega Achilli.

Non è questo il sistema di discutere. Qui si inserisce una certa ideologia che mira espressamente alle domande semplici, mentre chi ha delle domande giustificate non può farle. La invito quindi, signor Presidente, a consentirmi di concludere.

**PRESIDENTE.** Le ho tolto la parola.

**GREGGI.** Per la richiesta del collega Achilli.

**PRESIDENTE.** Le ho tolto la parola perché ella ha contestato la legittimità del mio operato.

**GREGGI.** Non intendevo affatto richiamarla...

**PRESIDENTE.** Vuole ella prendersi la responsabilità ch'io tolga la seduta? La prego di ascoltare la risposta del professor Guarino.

**GREGGI.** Se non si può discutere è inutile.

**GUARINO.** L'onorevole Greggi ha posto diversi quesiti, a ciascuno dei quali cercherò di rispondere nei limiti della mia competenza.

Il primo quesito riguarda l'applicazione in genere della legge n. 167. Mi si chiede di formulare giudizi sui singoli piani di zona che esulano dalla mia competenza; oltre tutto bisognerebbe esaminare i singoli piani, in concreto, dal punto di vista urbanistico. Io posso dire solo le cose che risultano dal sistema della legge e dal suo contenuto. In questo senso non si può prescindere dal valutare due elementi: 1) quando la legge fu emanata, la direzione generale dell'urbanistica non esisteva ancora. Essa è un fatto recentissimo nell'organizzazione del ministero, ed è posteriore alla emanazione della legge n. 167; nel momento in cui entrava in vigore questo complesso sistema innovativo che è la legge n. 167, non era stato creato dal legislatore nell'ambito del ministero uno strumento adeguato per svolgere questa attività di carattere generale.

L'altro elemento che ha certamente influito sulla elaborazione dei piani è il termine di 180 giorni che il legislatore ha inserito nella legge; termine la cui natura non è nemmeno molto chiara, perché si poteva addirittura ritenere, trattandosi di un potere eccezionale, che, scaduti i 180 giorni, i comuni non potessero più esercitare questo potere. A me pare dal punto di vista generale che non sia saggio inserire nelle leggi termini imperativi che non possono essere rispettati, e che, una volta fissato nella legge un termine obbligatorio, il potere debba essere esercitato conformemente al termine. Se il termine è di 180 giorni ed è escluso che il piano regolatore di una città si possa approvare in 180 giorni, è da ritenere che il potere conferito ai comuni avesse una portata molto più limitata. Nella esperienza pratica, ogni inserzione di termini di questo tipo non fa che incidere negativamente sulla applicazione delle leggi.

L'onorevole Greggi ha chiesto altresì di precisare meglio la differenza fra la legge n. 167, che crea la « pubblica utilità » per la realizzazione dell'edilizia civile, e le norme anteriori. Credo che la risposta possa essere abbastanza precisa perché, per il passato, anche la legge urbanistica n. 1150, del 1942 contemplava l'esproprio, anche di ampie aree, ma con una finalità ben individuata: quella di formare un patrimonio di aree per i comuni. Con la legge n. 167, invece, si è stabilito un principio nuovo per l'edilizia civile (ma che esisteva per i piani regolatori delle zone industriali) e cioè che non si può procedere all'attuazione del piano particolareggiato se non mediante espropriazione di tutta

l'area compresa nell'ambito dello stesso piano: espropriazione, cioè, non più limitata alle strade e alle zone da utilizzare per edifici pubblici, ma espropriazione in via generale e necessaria (salvo le eccezioni stabilite per i proprietari) per la realizzazione urbanistica dell'intero quartiere, in modo che l'intero quartiere possa essere concepito, studiato e realizzato nel suo insieme come un'opera singola di pubblica utilità. Questa è la portata innovativa e direi « rivoluzionaria » della legge n. 167, non perché il modello fosse nuovo (esso era già vecchio nella esperienza italiana), ma perché per la prima volta è stato applicato quel modello alla realizzazione di un quartiere urbano.

L'onorevole Greggi ha chiesto quale differenza vi sia tra questo sistema dell'espropriazione generale per la costruzione unitaria di un quartiere e l'istituto del comparto obbligatorio. La differenza, oltre che sui dati formali, esiste sul piano pratico. Personalmente sono stato sempre contrario al comparto obbligatorio perché mi pare che esso accresca i difetti della non indifferenza urbanistica. Se il risultato cui si vuol tendere è quello di realizzare l'indifferenza urbanistica, il comparto, rispetto alla situazione ordinaria, accresce anziché diminuire la non indifferenza, e ciò per due ragioni: anzitutto perché l'utilità dei proprietari è maggiore se riferita al comparto e coloro che sono inclusi nel comparto, di conseguenza, possono realizzare un vantaggio ancora più grande perché hanno una posizione privilegiata rispetto a quelli che sono esclusi dal comparto. Il secondo motivo è che nel comparto sono prevalenti i gruppi più forti, cioè i proprietari delle aree più vaste; sono questi i soli soggetti che in pratica sono in grado di realizzare un comparto. Viene dunque a mancare nel comparto quella contrapposizione di interessi tra proprietari — che, entro certi limiti, è garanzia di giustizia — delle disposizioni relative ai piani regolatori delle zone industriali. Nel comparto si dà mano libera a coloro che sono in grado di esercitare la più forte pressione e nei cui confronti le autorità devono stare più in guardia nell'emettere le loro decisioni.

L'ultima osservazione da lei fatta, onorevole Greggi (ed il punto è estremamente pertinente, a mio avviso), riguarda la valutazione di quei quattro elementi che costituiscono la base di ogni decisione di carattere urbanistico. Ella ha fatto l'osservazione di carattere generale che, in relazione a questi elementi, sia sommamente da evitare che il vantaggio per l'intera collettività vada a carico di sin-

goli cittadini, giacché questo non solo e non tanto è contrario agli articoli 41 e 42 della Costituzione, quanto all'articolo 53 della Costituzione. Io condivido perfettamente questa tesi, però ritengo che essa debba essere integrata con l'osservazione fatta prima dall'onorevole Guarra: dobbiamo cioè innanzitutto stabilire se l'incremento di valore provocato dai piani regolatori sia un bene che legittimamente viene trasferito al singolo e possa essere trasferito al completo, o se l'interesse del singolo (qualora risulti da un apporto dato dalla collettività) vada escluso dal calcolo, nel senso che la collettività in questo caso non tanto avoca, quanto non concede. Lo Stato si limita a non concedere al cittadino quello che non è un suo diritto. La sua tesi è valida: non si può porre a carico del singolo un vantaggio dell'intera collettività. Ma, se si toglie dal calcolo l'incremento di valore che è stato provocato dalla stessa amministrazione con l'approvazione del piano regolatore, avocandosi questo valore non si incide per nulla sulla posizione del singolo, la quale resta in ogni caso uguale.

Credo che a questo mio discorso e alla domanda dell'onorevole Greggi sia collegato l'ulteriore quesito postomi dall'onorevole Greggi: quali cioè siano dal punto di vista tecnico, e tenuto conto dell'esperienza, gli atteggiamenti da assumere nei confronti della legge n. 167. Dal punto di vista tecnico non posso dare indicazioni precise, anche perché la mia esperienza è relativa a questioni di applicazione della legge stessa. Non sono dunque preparato a dare indicazioni su ciò che potrebbe esser fatto per eliminare gli attuali inconvenienti.

Mi pare però che un punto risulti con estrema chiarezza: che in questa materia urbanistica vi sono alcune norme inconciliabili e in merito alle quali il legislatore deve scegliere con estrema consapevolezza.

Quindi, se un indirizzo va ricavato dalla esperienza relativa alla applicazione della legge n. 167, per quelle che dovranno essere le determinazioni del legislatore in materia e in materia di legge urbanistica generale, è di non includere nella legge delle disposizioni contraddittorie. Personalmente da questo punto di vista non ho difficoltà a dichiarare, come ho dichiarato in altra sede, che se il progetto di legge urbanistica non esaminerà attentamente le norme sull'indennizzo, non potrà assolutamente realizzare quei risultati che dalla legge si vogliono far derivare; così come, se per quanto attiene alla legge n. 167 non si studiano attentamente le norme sul-

l'indennizzo, è inutile pensare che la legge stessa possa dare quei risultatj che da essa si attendono.

Quindi il discorso tratto dall'esperienza è un discorso di coerenza della scelta politica: una volta voluto un certo risultato, bisogna necessariamente volere tutte le determinazioni che sono indispensabili per produrlo. E il senso della mia esposizione anche critica - se mi è concesso di interpretare ciò che ho detto - è esclusivamente questo: se noi, per fare un esempio, portiamo una macchina dal meccanico, vogliamo che il meccanico ci dica esattamente dove sono i guasti per poterli riparare. Certo, nessuno va dal meccanico perché dica che il guasto non c'è quando invece il guasto esiste effettivamente. Solo individuando esattamente il punto di frizione nell'applicazione del sistema si può rimediare a quell'inconveniente. E il punto di frizione per quanto concerne la legge n. 167 si pone in questi due momenti: la rapidità delle decisioni e, a mio avviso, la modificazione di un punto chiave della legge - quello dell'indennizzo - a seguito della sentenza della Corte costituzionale e della legge integrativa.

GREGGI. Ringrazio il professor Guarino del dettaglio e del contenuto della sua esposizione, estremamente interessante.

NATOLI. Signor Presidente, sarò succinto anche perché sono d'accordo con i quesiti che sono stati posti nella passata riunione da altri miei colleghi al professor Guarino. Quindi porrò solo due domande. La prima si riferisce alla affermazione che ha fatto il professor Guarino in ordine al generale eccessivo dimensionamento dei piani di zona previsti dalla legge n. 167 da parte dei comuni che hanno ottemperato a questo obbligo o si sono avvalsi di questa facoltà. In proposito è sorto dentro di me un interrogativo che voglio proporre al professor Guarino. A me pare che l'affermazione che egli fa sia in netto contrasto con ciò che dice la relazione Martuscelli quando prende in esame la questione del dimensionamento dei piani di zona. Ora risulta, senza nessuna forzatura del testo, che tale dimensionamento viene considerato in generale idoneo e conforme alle indicazioni che sono state impartite dal Ministero dei lavori pubblici. Nel caso specifico risulta poi chiarissimo che la relazione contesta, anche in modo abbastanza valido, a mio avviso, una recente presa di posizione del Consiglio di Stato per quanto riguarda il piano di zona del comune di Ferrara relati-

vamente al concetto di edilizia economica. Non intendo in questo momento entrare nel merito di questa interpretazione del concetto di edilizia economica. Vorrei chiedere però al professor Guarino - considerato che la sua affermazione circa l'eccessivo generale dimensionamento dei piani è stata molto chiara e non si presta a nessuno equivoco - se egli dispone di dati diversi da quelli del Ministero per fare questa affermazione. Nel caso che disponga di tali dati, sarebbe di estremo interesse per la Commissione entrarne in possesso e poterli valutare in modo autonomo, perché non possiamo nasconderci che l'affermazione del professor Guarino ha un peso che non è soltanto giuridico-tecnico, ma inevitabilmente nella pratica può determinare anche delle scelte politiche.

Il professor Guarino non ha solo preso una posizione la quale potrebbe essere di sostegno al parere del Consiglio di Stato relativamente al piano di zona del comune di Ferrara, ma ha esteso, ha generalizzato il parere del Consiglio di Stato e praticamente ha affermato che tale parere sarebbe in teoria applicabile a tutti i piani: il che avrebbe delle conseguenze gravissime in questo momento se dovesse essere appunto questo lo sviluppo di questa questione ancora contestata.

Per cui la domanda che pongo esattamente al professor Guarino è questa: in base a quali dati egli ha fatto questa affermazione? Se si tratta di dati diversi e contrastanti - devo ritenere - rispetto a quelli in base ai quali è stata redatta la relazione Martuscelli, nel caso che questi dati esistano e non siano invece solo generalizzazioni di una presa di posizione del Consiglio di Stato basata esclusivamente su considerazioni interpretative del concetto di edilizia economica, il professor Guarino li fornisca alla Commissione, perché noi vorremmo renderci conto esattamente dei fondamenti su cui questa affermazione, che ritengo assai grave per le conseguenze che può avere, si basa.

La seconda questione che vorrei porre al professor Guarino è questa. Nell'esaminare il complesso della situazione di applicazione della legge n. 167 e nel passare in rassegna le cause diverse e molteplici, spesso concorrenti, che hanno portato alla situazione attuale, ad un certo punto il professor Guarino ha affrontato direttamente il problema della funzione del comune come nucleo centrale nell'attuazione della legge stessa e in generale dell'azione che ha come obiettivo la regolazione generale dello sviluppo della

città. Mi è parso di comprendere che il professor Guarino ha al riguardo una posizione assai critica: egli ha parlato infatti del mito dell'intervento dei comuni in questo settore. Mi è parso anche di capire - non so se egli lo abbia detto chiaramente - che il professor Guarino ritiene che se qualcosa sarebbe da cambiare, andrebbe mutata nel senso di restringere anziché espandere l'attività del comune.

Non voglio entrare, naturalmente, in una discussione su questa questione, la quale - è chiaro a tutti - non è una questione tecnica ma ha una straordinaria rilevanza politica, in questo momento politico in particolare. Ma vorrei chiedere qui al professor Guarino - mantenendo quindi la mia domanda sul piano su cui abbiamo voluto impostare questa discussione secondo le direttive del nostro Presidente - se egli si rende conto che anche questa sua affermazione è in netto contrasto con alcune delle proposte che sono contenute nella parte conclusiva della relazione Martuscelli: infatti fra le proposte conclusive della relazione Martuscelli - mi sarebbe facilissimo citarle - che esamineremo in altro momento, ve ne sono talune le quali sono nettamente orientate nel senso di chiedere la espansione dei poteri di intervento del comune. Il caso, ad esempio, che ho dinanzi agli occhi è quello del suggerimento che viene fatto di dilatare il potere di esproprio dei comuni nell'ambito dei piani di zona.

Se il professor Guarino con la sua posizione è in netto contrasto con la relazione Martuscelli, io non contesto certo il diritto per il professor Guarino di assumere questa posizione. Però in tal caso vorrei conoscere in base a quali ragionamenti, non so se di carattere soltanto tecnico-giuridico, il professor Guarino sia giunto a questa conclusione.

Contemporaneamente vorrei porre il quesito se in questa situazione, in una situazione, cioè, in cui il consulente del Ministero dei lavori pubblici ci indica una prospettiva la quale è nettamente in contrasto con alcune delle conclusioni della relazione Martuscelli, non ci sia il pericolo che si crei anche una situazione abbastanza confusa e i cui sviluppi non possano essere considerati solo tecnico-giuridici, ma sono destinati a ripercuotersi anche sul piano delle scelte politiche.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Natoli. Desidero comunque ancora una volta precisare - l'ho già fatto nella precedente seduta - che il professor Guarino, ha parlato a titolo personale.

**NATOLI.** Ho già detto che non contesto questo fatto.

**PRESIDENTE.** Ho voluto ricordarlo perché il dibattito possa avere la necessaria chiarezza.

**GUARINO.** Ringrazio l'onorevole Presidente di questa precisazione. È forse il caso di ribadire che il Ministero dei lavori pubblici si avvale dell'opera di consulenti, i quali svolgono una funzione particolare, essendo chiamati ad esaminare soltanto questioni specifiche. Io ho avuto l'onore di far parte della commissione per l'esame della situazione verificatasi ad Agrigento e ho svolto tale lavoro nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici. Per il passato ho partecipato anche ai lavori per l'elaborazione della legge urbanistica. In questo si esaurisce la mia attività di consulenza e di collaborazione con l'amministrazione. Questo rapporto, perciò, non si estende oltre quei casi nei quali il singolo è chiamato a prestare la propria attività di collaborazione con la pubblica amministrazione. In nessun modo, quindi, le mie osservazioni possono pregiudicare le direttive e gli indirizzi dell'amministrazione dei lavori pubblici, che, del resto, a ben altro livello e con ben maggiore esperienza, può pronunciarsi su questi problemi.

La domanda che ella, onorevole Natoli, mi ha rivolto è molto giusta, anche perché mi obbliga ad una maggiore precisione, perché non vi siano errori di interpretazione. Desidero sottolineare che sono giunto a quella conclusione perché dall'esame di alcuni piani di zona (tutti quelli - desidero precisarlo - che mi sono capitati sotto occhio) ho ricavato il costante indirizzo delle amministrazioni comunali di utilizzare (questa è la nota dominante e ricorrente nei dibattiti svoltisi in sede comunale intorno al modo di applicare la legge n. 167) i piani di zona come piani regolatori della città, in quanto consentivano in parte di procedere con norme abbastanza simili a quelle della legge urbanistica, della quale in quel momento si discuteva in sede di Commissione.

Come spesso accade, inoltre, le notizie sulla legge urbanistica non erano del tutto precise, perché nessun documento era stato ancora pubblicato. Si procedeva, quindi, in base ad informazioni generiche ed in previsione di una rapida entrata in vigore della legge urbanistica.

Nei casi che ho potuto esaminare direttamente (che hanno naturalmente il valore di

campione e solo entro questi limiti consento di formulare giudizi generali; il che sottolinea la necessaria portata limitativa della mia affermazione), le premesse di carattere tecnico erano effettivamente molto sommarie. Riconosco di avere usato parole che involontariamente hanno potuto conferire un carattere più generale a questa esperienza su campioni.

La relazione Martuscelli afferma, a pagina 27, che nella quasi totalità dei casi i piani sono stati dimensionati in rapporto ad una parte del fabbisogno edilizio nel decennio. Questa è la conclusione alla quale ella, onorevole Natoli, si è riferito. La stessa relazione, però, a pagina 28, contiene una serie di indici che conferiscono un valore generale proprio all'esperienza singola di cui disponevo.

NATOLI. Era la metodologia suggerita dal Ministro dei lavori pubblici.

GUARINO. No, non quella. A pagina 28 si legge: « I comuni hanno, di norma, determinato il proprio fabbisogno di aree e vani sulla base della metodologia sopra indicata ». Con questo si riconosce che in molti casi non si è agito a questo modo. La relazione afferma poi che « le relazioni comunali forniscono dati che non sempre risultano omogenei e che quindi sono fra loro difficilmente paragonabili ». Più avanti dice: « Quelli, invece, relativi all'emigrazione sono risultati di più difficile valutazione, in quanto il relativo calcolo è basato su elementi eterogenei... ».

Ma ancor più rilevante è il fatto che la circolare ministeriale che ha stabilito la metodologia è stata emanata nel 1963, cioè dopo che era scaduto il termine di 180 giorni per la formazione dei piani di zona da parte dei comuni obbergati. Mi riferisco ad una delle due circolari riportate in appendice nella relazione Martuscelli. Il Ministero dei lavori pubblici non aveva ancora una direzione generale dell'urbanistica; ci si è trovati dunque di fronte ad una legge nuova per la quale il legislatore non aveva ancora predisposto, sempre nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, lo strumento adatto. La prima circolare, quindi, non poteva essere precisa, e infatti non lo è stata.

La seconda circolare porta la data del 27 settembre 1963, cioè è intervenuta quando già erano scaduti, ripeto, i 180 giorni suddetti.

NATOLI. Nessun comune, però, si è mantenuto entro i termini.

GUARINO. No, molti comuni non avevano completato la procedura, ma avevano già raccolto i dati.

PRESIDENTE. Questi sono, comunque, particolari che potranno essere successivamente accertati.

NATOLI. Tutti i piani di zona sono stati redatti dopo il 1963.

GUARINO. Quando si stabilisce una certa metodologia, viene considerato anche il tempo necessario per raccogliere i dati relativi e per elaborarli. Questo fatto, a mio parere, conferma le indicazioni ricavate dalle mie esperienze campione. Del resto, la posizione generale che il Ministero ha assunto, posizione ribadita anche nella relazione, in merito a che cosa si debba intendere per edilizia economica, non fa che ricalcare l'opinione corrente e cioè che per edilizia economica e popolare devono intendersi tutte le forme di edilizia diverse dalla edilizia di lusso. Questo giustifica il superdimensionamento dei piani; infatti, una delle condizioni del dimensionamento è l'interpretazione dell'espressione « edilizia economica e popolare ».

Nella relazione (ma non vorrei sbagliarmi) si ritiene che questo presupposto (e cioè che l'edilizia economica si estende fino alla edilizia di lusso) possa convenientemente essere posto a base dei piani di zona.

Ella ricorderà, onorevole Natoli, che nelle osservazioni che ho fatto la volta scorsa vedevo proprio nel sistema della legge (cioè, nel termine, nella finalità dichiarata nel titolo della legge, nel fatto che le aree dovevano essere rinvenute nell'ambito dei piani regolatori già esistenti oppure nel fatto che si dovesse approvare in precedenza un piano di fabbricazione) dei criteri di orientamento vincolanti per le amministrazioni comunali, criteri che dovevano portare ad escludere una dimensione dei piani che andasse al di là dei limiti posti per l'edilizia economica e popolare.

Una ulteriore conferma di questo superdimensionamento, che, a mio parere, è estraneo alla volontà della legge, è che sono stati inclusi nei piani di zona alcuni terreni destinati alla realizzazione di opere pubbliche che non hanno niente a che fare con le attrezzature di quartiere, il che doveva appunto essere escluso dalle finalità della legge n. 167. Un esempio tipico è costituito dalla sede della camera di commercio, la quale rientra certa-

mente nell'ambito delle attrezzature di una città, ma non nelle attrezzature di quartiere, almeno di quelle che devono essere prese in considerazione ai fini di una legge che si occupi di edilizia economica e popolare.

Vi è tutta una serie di indici che porterebbe ad escludere questo presupposto per il dimensionamento dei piani, il che non rappresenta soltanto una questione teorica, ma ha portato anche a difficoltà di applicazione nel sistema che il legislatore ha voluto preordinare.

La seconda domanda, quella relativa alla posizione nei confronti delle amministrazioni comunali, investe orientamenti strettamente personali. Ho già avuto occasione di discuterne in altre sedi e devo dire che il discorso si presenta a questo riguardo in termini molto ampi. Giovedì scorso, in sua assenza, onorevole Natoli, su domanda di un suo collega ho aggiunto altre osservazioni su questo punto specifico. Non so, in verità, se questo sia un tema che vada al di fuori dello ambito della legge n. 167.

NATOLI. Certamente.

GUARINO. Sono, comunque, a sua disposizione, se ella ritiene che il tema vada analizzato più specificamente.

La mia tesi, che non si fonda soltanto sulla applicazione della legge n. 167, ma anche su una certa esperienza acquisita a vari livelli, cioè guardando dal basso e dall'alto, come elaboratore di norme e come avvocato (certi problemi, infatti, bisogna vederli in una determinata prospettiva). È che il compito delle amministrazioni comunali sia quello di indicare il risultato che si vuole raggiungere e di controllare poi che esso venga effettivamente raggiunto.

Ma io penso che la costruzione della città sia oggi un'attività di carattere tecnico che presenta complessità di grado superiore ed esige unità di direzione.

NATOLI. Questo lo può fare il comune.

GUARINO. È un discorso molto lungo perché abbiamo tutta una tradizione in questo senso. Mi rendo conto che la mia idea è nuova rispetto a questa tradizione, però vi sono degli esempi di diritto comparato importanti che dimostrano come in altri paesi la costruzione di città viene affidata ad organi tecnici che rispondono del risultato.

Visto che si vuol produrre questo risultato, qual è il meccanismo organizzatorio

che meglio ne assicura la realizzazione? Noi continuiamo a dire che l'organismo più adatto è quello comunale, ma non siamo in grado di affermare che esso abbia prodotto buoni risultati. È lecito pertanto porsi il quesito se non vi sia una tecnica di organizzazione che assicuri un risultato migliore.

NATOLI. Pur rispettando le opinioni del professor Guarino e riconoscendo la legittimità delle osservazioni da lui espresse la settimana scorsa e ripetute oggi, desidero dire che le sue argomentazioni relative al primo punto non mi sembrano del tutto convincenti. Infatti i passi da lei letti a pagina 28 della relazione, a mio giudizio, non devono essere interpretati nel senso da lei indicato: ci troviamo semmai di fronte a delle eccezioni che non permettono assolutamente di affermare in maniera generale che il fenomeno dominante è stato l'eccessivo dimensionamento dei piani.

Devo dire in secondo luogo che nella relazione non vi è alcuna affermazione circa un eccessivo dimensionamento dei piani di zona. Può darsi, non si può escludere, che vi sia stato qualche comune che abbia operato un superdimensionamento, ma ciò vale come eccezione e non come norma. L'affermazione che si tratta di un fenomeno di carattere generale non può essere presa in considerazione dalla Commissione in maniera positiva, a meno che non ci si presenti una documentazione che ci convinca in questo senso.

Sul secondo punto trattato, cioè sulla funzione che devono svolgere i comuni, evidentemente si potrebbe aprire, volendo, una discussione che andrebbe molto al di là del tema che ci siamo proposti. La mia esperienza ultraventennale di consigliere comunale di un comune come quello di Roma certamente non mi induce ad affermare che il comune attualmente sia organizzato, strutturato e dotato dei poteri necessari per poter provvedere in maniera soddisfacente allo sviluppo di una città come Roma. Credo che ciò valga anche per i piccoli comuni.

Non dobbiamo però dimenticare che la legislazione che regola la vita dei comuni in Italia è quasi centenaria e se c'è un problema non tecnico ma politico che bisogna affrontare nel nostro paese questo problema è proprio quello dell'adeguamento delle leggi che regolano la struttura dei comuni rapportandola alle esigenze della società moderna. Mi rendo conto che non è facile poter giungere ad indicare quale sia l'organismo che abbia tutti i requisiti, non solamente tecnici,

per ottenere lo sviluppo di una comunità così complessa, nella quale convergono interessi così contraddittori quale può essere una città, sia grande sia piccola, ma questo problema, a mio giudizio, deve essere affrontato e risolto.

**GUARINO.** Mi pare che quanto ha affermato l'onorevole Natoli coincida sostanzialmente con quanto affermavo io, e cioè che, visto che la legislazione che attualmente regola l'amministrazione comunale è vecchia, visto che i comuni non sono attrezzati per svolgere questi compiti, bisogna studiare una formula nuova. La formula che ho suggerito riserva alle amministrazioni comunali il duplice compito, insostituibile, di recepire le aspirazioni delle popolazioni e di controllare che il risultato che le popolazioni si attendono si verifichi. Il termine intermedio, la esecuzione del risultato (questa è una delle tante formule che sottopongo all'attenzione dello onorevole Natoli come studioso di questi problemi) possono essere attribuiti ad un organismo tecnico che non discute, ma che ha l'obbligo di realizzare il risultato in base alla volontà espressa dagli amministratori comunali. In una prospettiva di riforme, di innovazioni di questa legislazione credo che la soluzione da me prospettata possa essere studiata tra le altre.

**NATOLI.** Prendo atto delle dichiarazioni fatte dal professor Guarino.

**ACHILLI.** Il professor Guarino ha detto che a suo parere si è attribuito, da parte dei comuni, dei progettisti, delle persone impegnate alla realizzazione dei piani di zona, carattere estensivo alla legge n. 167, nel senso che si è attribuita a quest'ultima una capacità di intervento nel territorio comunale che sarebbe invece più specifica di una legge generale, come la legge urbanistica (quella attuale o la futura) e comunque che non si potevano utilizzare i piani di zona in funzione di piani regolatori della città.

Questa interpretazione del professor Guarino, a mio parere, può essere confrontata con un'altra interpretazione della legge non solo mia, ma anche di un certo orientamento culturale. È sembrato cioè che le capacità di intervento del comune con questo strumento non dovessero essere ridotte al concetto limitativo di edilizia economica e popolare in quanto si potrebbe interpretare la legge n. 167 come uno strumento più agevole, più svelto, atto a regolare mediante piani particolareg-

giati tutte quelle aree comprese nello sviluppo residenziale della città. La definizione di edilizia economica e popolare è alla base di questa interpretazione. Infatti se, come è emerso anche recentemente in un convegno di amministratori a Milano, abbiano ritenuto esatta l'interpretazione della non esistenza di un'altra categoria edilizia al di fuori di quella popolare, economica e di lusso, è legittima l'interpretazione della legge che dà al comune la possibilità di predisporre i piani delle zone da destinare alla edilizia economica e popolare. Si era arrivati a dimostrare che nel decennio 1951-61 la percentuale dell'edilizia di lusso era di circa l'1,5 per cento. Se era legittima questa interpretazione ne discende che comparativamente con lo sviluppo edilizio di quel decennio, che aveva visto destinare alla edilizia economica e popolare il 98,5 per cento delle disponibilità, era altrettanto legittimo che i comuni allargassero la sfera di interesse dei piani di zona al punto da arrivare a coprire in effetti la quasi totalità delle previsioni urbanistiche del decennio, non per questo sostituendo con i piani di zona il piano regolatore generale, ma interpretando la legge n. 167 come uno strumento di attuazione del piano regolatore generale.

Se andiamo poi a leggere esattamente quali sono le finalità della legge, un'interpretazione di questo tipo può esser fatta agevolmente. Una interpretazione così estensiva forse esulava un poco dal criterio generale, in quanto in questa legge si parla di area di espansione e non di area diretta a sopperire a tutti i servizi pubblici che devono essere presenti nella città.

**DEGAN.** Sulla questione del ridimensionamento dei piani di zona vorrei un chiarimento dal professor Guarino. Si tratta di un ridimensionamento relativo alla definizione giuridica dell'edilizia economica e popolare? Se è questo, si dovrebbe dire che ha ragione il Consiglio di Stato. È questione, a mio avviso, anche di economia politica e di politica di programmazione.

Vorrei connettere il discorso con l'esatta interpretazione del primo comma dell'articolo 10, che avrebbe anch'esso una funzione di interpretazione per quanto riguarda il ridimensionamento dei piani, collegando il dimensionamento stesso alle previsioni e stabilendo che il comune globalmente non possa disporre di più del 50 per cento del complesso delle aree comprese nei piani di zona. L'articolo 10, pertanto, viene a costituire un vincolo di programmazione economica ai co-

muni: ad esempio, esistendo una circolare che assegna come indirizzo agli enti per la edilizia economica e popolare di intervenire, nella maggioranza dei casi, nei comuni che abbiano più di 10 mila abitanti, i piccoli comuni inferiori ai 10 mila abitanti, dove manca l'edilizia economica e popolare realizzata da tali enti, in quali condizioni si trovano nei confronti del primo comma dell'articolo 10? Come esso potrebbe operare nel tempo?

Vorrei poi fare un'altra domanda per quanto riguarda la legge di Napoli, perché, così come viene interpretata dal Ministero delle finanze, rischia di far pagare il doppio del valore complessivo delle aree di una zona, mentre, in ragione delle previsioni del piano di zona, dove non è prevista nessuna edificabilità, si dovrebbe pagare zero. Nell'ambito della legge, come è finora, non sarebbe possibile una diversa interpretazione, tale che stabilisse un criterio medio del valore delle aree nell'ambito di tutta la zona?

GREGGI. Ritengo che, per quanto riguarda la definizione di edilizia economica, popolare e di lusso, si dovrebbe tener conto della realtà italiana. A me pare che l'edilizia pubblica realizzata dallo Stato abbia raggiunto qualche anno fa la punta del 19-20 per cento del totale e sappiamo che oggi si trova a livelli inferiori. Ora, considerato che anche la programmazione assegna a questa parte dell'edilizia pubblica il 50 per cento (diviso poi in due scaglioni, ognuno del 25 per cento), non si potrebbe far riferimento sia alla programmazione economica sia alla realtà dell'esperienza italiana di questi anni? Ambedue escludono che si possa arrivare in pratica a considerare la percentuale dell'edilizia economica e popolare pari al 90 per cento del totale, percentuale alla quale si arriverebbe se si facesse una distinzione fra edilizia di lusso ed edilizia non di lusso.

RIPAMONTI, *Relatore*. A mio avviso, la applicazione della legge di Napoli, non esclude l'applicazione dell'imposta sull'incremento di valore.

In secondo luogo, il valore venale non può essere calcolato in base al valore dell'immobile, come fa l'ufficio tecnico erariale, considerando l'incidenza normale del prezzo dell'area sul costo di costruzione, incidenza che sconta l'incremento di valore derivante dalla futura attuazione delle opere di urbanizzazione.

La mia seconda domanda concerne il rapporto fra edilizia sovvenzionata ed edilizia

privata non agevolata in alcun modo. Attualmente l'incidenza della prima sul totale non arriva al 50 per cento, ma i piani di zona riguardano il decennio e l'utilizzazione del 50 per cento delle aree destinato all'edilizia privata sovvenzionata non è graduabile annualmente. La legge consente l'utilizzo anche del 50 per cento per l'edilizia privata in attesa che l'edilizia pubblica arrivi ad incrementare i suoi interventi per pareggiare il bilancio finale del decennio, e non può essere invocata l'esistenza di un rapporto diverso all'inizio del piano per dedurne il sovradimensionamento del piano stesso. Questo non può farsi in via preventiva ma in via consuntiva. Nessuno può escludere che l'edilizia pubblica possa nel decennio arrivare ad assorbire il 50 per cento delle aree comprese nei piani.

Muta la situazione con l'approvazione per legge del programma quinquennale, dove, almeno per il quinquennio, la previsione è del 25 per cento e non del 50. Rimane sempre la riserva del successivo quinquennio, in cui questi dati possono anche capovolgersi rendendo prevalente l'iniziativa pubblica.

Inoltre l'iniziativa privata può costruire anche fuori dei piani di zona e poiché non vi è nessun caso in cui i piani di zona abbiano vincolato tutte le aree residenziali (solo in quel caso si potrebbe parlare di sovradimensionamento) l'edilizia privata ha sempre la possibilità di operare al di fuori dei piani stessi, a norma della legge n. 1150 del 1942.

PRESIDENTE. Professor Guarino, voglia rispondere a tutte e tre queste fondate richieste dei colleghi.

GUARINO. La questione del dimensionamento dei piani a me pare vada esaminata da due punti di vista diversi: uno relativo a ciò che era più conforme alla volontà del legislatore, l'altro riguardante ciò che da un punto di vista ottimale sia preferibile fare.

Si sa che una legge è altra cosa per il suo contenuto, altro per quello che si può credere di vedervi scritto. Proviamo a esaminare questo strumento, rappresentato dalla legge n. 167, dimenticando queste discussioni. Il sistema della legge appare estremamente semplice: ci sono dei piani regolatori o dei piani particolareggiati esistenti. I piani prevedono zone destinate all'edilizia e zone destinate all'espansione. In altri comuni non c'è un piano regolatore generale, ed in que-

sto caso si utilizza quello strumento estremamente semplice che è il programma di fabbricazione. La legge n. 167 nell'ambito del piano regolatore già esistente individua una serie di zone che siano utilizzabili per il prevedibile sviluppo nel decennio dell'edilizia economica e popolare.

Ora l'edilizia economica e popolare certamente è un concetto che si estende. Una prova si ha in una recente sentenza della Corte costituzionale: la provincia di Bolzano ha competenza solo per le case popolari e la Corte si è pronunciata nel senso che per « case popolari » si intendono anche le case economiche e popolari, secondo un concetto per altro riduttivo di questa edilizia, intesa come un semplice sviluppo delle case popolari.

Ritornando al sistema della legge n. 167, il legislatore è partito dal presupposto che non bisognerebbe far altro che individuare nell'ambito del piano regolatore generale già esistente e qualche volta di quello particolareggiato un gruppo di aree su cui investire massicciamente e rapidamente ai sensi della legge stessa, realizzando per la prima volta questi quartieri coordinati. Se il legislatore non fosse partito da questa idea non avrebbe inserito il termine di 180 giorni, termine collegato a tutti gli altri elementi della legge. Perciò sarei portato ad attribuire al termine di 180 giorni una portata più effettiva di quanto poi in pratica non gli sia stata attribuita, perché i 180 giorni sono collegati con le disposizioni dell'articolo 3, che sono proprio quelle relative al reperimento delle aree. Se le amministrazioni avessero fatto questo, cioè si fossero dedicate a questo compito, minore se si vuole, molto meno importante rispetto alla grande prospettiva urbanistica che deve pure essere perseguita, quale sarebbe stato il risultato? I comuni entro 180 giorni non avrebbero predisposto i piani regolatori generali, avrebbero rapidamente reperito le aree per l'edilizia economica e popolare; il ministero avrebbe potuto rapidamente procedere all'approvazione (anzi potevano farlo i provveditorati alle opere pubbliche); i finanziamenti sarebbero stati più adeguati. Quindi noi oggi a cinque anni di distanza (i dieci anni della legge si devono intendere in collegamento con i 180 giorni: dato che la legge è dell'aprile 1962 comprendendo i 180 giorni arriviamo alla fine dell'anno) dovremmo essere quasi alla metà della realizzazione, con costruzioni già realizzate nell'ambito dei piani di zona, delle case economiche e popolari volute dalla legge.

Quindi l'osservazione che ho fatto nell'introduzione non dev'essere intesa come proposta di ridurre l'edilizia economica e popolare ad un concetto più ristretto, non deve essere intesa come critica all'impostazione urbanistica che tenga conto degli ultimi risultati della scienza, bensì come una propulsione dell'attività applicativa in relazione al contenuto effettivo della legge.

Oggi possiamo dire che questo è un insegnamento per il futuro: se ci fossimo contenti in questo ambito più ristretto, nel 1967 avremmo avuto probabilmente dei quartieri già realizzati. Qui non mi sentirei di esprimere un giudizio politico. Quando si fa il salto qualitativo di trasportare una formula dai piani regolari delle aree industriali all'edilizia residenziale, dal punto di vista politico, a mio parere, è importante dimostrare che il risultato viene concretamente raggiunto, e cioè che la formula è valida. Se, diversamente, si vuole troppo non si ottiene nulla e si giustificano obiezioni contro la formula che possono impedire le proliferazioni successive che sono auspicabili.

Questa impostazione opera necessariamente anche sotto altri profili. Il legislatore dovrà insistere sul finanziamento dei piani, perché abbiamo visto che il problema del finanziamento è un problema decisivo.

Oggi l'indennizzo è quello che è, e non è certo molto probabile che il legislatore possa ritoccare la sola norma dell'indennizzo. Il legislatore che approva una norma nel 1962, un'altra nel 1965, non può nel 1967 ritoccare quella di due anni prima. Se così facesse, i pericoli di un accertamento di costituzionalità del terzo criterio sarebbero molto gravi, perché la Corte costituzionale potrebbe pensare che si voglia adottare una formula eversiva.

I problemi dell'attuazione della legge n. 167 finiscono dunque con l'essere prevalentemente i problemi del finanziamento. Se il finanziamento consente un dimensionamento molto ampio, il problema non si pone.

Il pericolo maggiore è che si arrivi alla fine del decennio originario della legge senza aver soddisfatto ancora le previsioni di sviluppo dell'edilizia economica e popolare nel decennio. Il legislatore non voleva tale sviluppo nel decennio dal 1972 al 1982, bensì dal 1962 al 1972. Che i piani siano stati poi superdimensionati lo si vede da questo fatto: dopo che i primi 4 anni sono già decorsi, la legge è venuta meno a quello che è il suo fine, giacché in questi 4-5 anni non si è co-

struito nulla. Quindi non si è soddisfatta la esigenza che il legislatore faceva obbligo alle amministrazioni comunali di soddisfare.

Vedo quindi il problema non come problema di scelte generali (o l'una o l'altra scelta), ma come problema della utilizzazione concreta di questo strumento legislativo quale il legislatore lo ha approvato. E resto fermo nella mia impressione che, se gli amministratori si fossero contenuti nell'ambito dello spirito di questa legge, avrebbero rispettato il termine dei 180 giorni, il meccanismo si sarebbe messo in moto più rapidamente e certamente risultati concreti sarebbero stati acquisiti con esempi concreti di realizzazione di quartieri unitari, programmati sul piano urbanistico.

DEGAN. Dal punto di vista giuridico, se il bilancio non quadra al 50 per cento, che cosa può succedere? Può avere qualche rilevanza? E poi, per quanto riguarda l'interpretazione dell'applicabilità della legge di Napoli, vale il criterio dell'indennizzo medio di zona o non piuttosto l'interpretazione data dal ministero delle finanze, che porta a raddoppiare il complesso degli indennizzi per una determinata zona?

GUARINO. A me pare che quello che aveva detto l'onorevole Ripamonti non sia del tutto esatto, cioè che il dimensionamento non influisca sull'edilizia privata o libera. La edilizia privata o libera è invece condizionata dalle aree a disposizione. Quindi, se determinate aree sono incluse nei piani di zona in misura eccedente alle possibilità di effettivo utilizzo, le aree stesse non sono più utilizzabili e scegliibili per l'edilizia privata (o, meglio, per l'edilizia « non ex legge n. 167 »), la quale è condizionata dal fatto di disporre di zone residue dove non si può costruire o dove non pensava di costruire.

Un punto che non ho molto approfondito è quello del potere dei comuni. A me pare che si tratti di semplice facoltà dei comuni di riservarsi delle aree, e quindi questo punto non è forse connesso al problema generale del dimensionamento dei piani di zona, perché il comune potrebbe dimensionarsi in relazione a certe esigenze di sviluppo dell'edilizia economica e popolare prescindendo dai propri interventi. Penso che le aree possano essere richieste direttamente, per enti, per cooperative e per tutto il gruppo dei soggetti indicati dall'articolo 10, e che il comune possa anche evitare di impegnarsi in questa attività. Ma se il comune vuole dedicarsi a questa

attività, ha una posizione prioritaria nei confronti di altri enti.

DEGAN. E se il complesso delle richieste è inferiore al 50 per cento?

GUARINO. Per quanto riguarda la legge di Napoli, la difficoltà di queste norme ha fatto sì che la giurisprudenza fosse estremamente oscillante, e opportunamente la relazione Martuscelli ricorda i diversi orientamenti giurisprudenziali. Posso tuttavia dire che vi è un orientamento quasi costante della giurisprudenza, e cioè che quando si tratta di aree destinate all'edilizia, si tiene conto del valore provocato dal piano regolatore; quando invece si tratta di aree destinate a scopi diversi dall'edilizia (strade, opere pubbliche, eccetera), la giurisprudenza tiene conto del valore medio. Qui ci si propone di realizzare il valore medio per tutti i casi; ma il legislatore avrebbe dovuto dirlo con norma espressa.

RIPAMONTI, *Relatore*. Basterebbe espropriare tutto il lotto da parte del comune?

GUARINO. Non si tratta della generalità dell'atto di esproprio. Ai fini dell'indennizzo si tiene conto della espropriazione dei singoli lotti, i quali non sono tutti uguali, giacché uno può essere in posizione più decentrata rispetto a vie di comunicazione un altro no, eccetera. Però il grave è che in materia di indennizzo le azioni giudiziarie sono estremamente lunghe, anzitutto perché i ricorsi possono fondarsi sia su elementi giuridici (e qui c'è la possibilità di arrivare fino in Cassazione), sia su questioni di stima. Tutto ciò frena l'azione degli enti e dei comuni che si avventurano in un'attività espropriativa e che poi, a distanza di anni, possono vedersi determinare un indennizzo di gran lunga superiore a quello che era nelle previsioni iniziali. In relazione a ciò, gli enti anche nell'ambito dei piani di zona preferiscono acquistare più che espropriare. Se c'è infatti da attendere una determinazione finale dell'indennizzo, può darsi che poi l'ente si trovi sbilanciato, perché l'indennizzo arriva ad un livello superiore anche a quello che il proprietario sarebbe stato disposto ad accettare in una libera contrattazione. Questo è il grave inconveniente che in una legislazione come la nostra, che non adotta dei criteri di carattere generale sull'indennizzo, sussistono ogni volta che si parla di espropriazione. Insomma, lo strumento espropriativo è molto meno incidente nella realtà di quanto comunemente

si creda, perché i pericoli connessi con l'indennizzo in sede di espropriazione, compresi quelli che possono venire da questioni di costituzionalità che oggi non si vedono, ma che domani potrebbero giustificarsi in base a nuove sentenze della Corte costituzionale, sono tali da esporre l'espropriante a un'alea che certo oggi nella vita economica contemporanea nessuno intende correre.

**PRESIDENTE.** Mi pare che l'esposizione sia stata molto chiara in fatto di interpretazione delle possibilità di espropriazione.

**TERRANOVA CORRADO.** Dopo che abbiamo affaticato eccessivamente il professor Guarino sarò breve. Sento anzitutto il bisogno di complimentarmi con lui per la sua brillante e costruttiva esposizione, che ha individuato esattamente le cause che hanno determinato un'applicazione solo parziale della legge n. 167. A queste cause potrei aggiungere un'altra, che ho già denunciato a proposito della legge di modifica della legge urbanistica vigente, il considerare cioè sempre i problemi sulla base di quei parametri che conseguono dalla valutazione delle grandi città, per poi trarne conseguenze che devono valere per tutti i comuni d'Italia fino al più piccolo.

Il professor Guarino, a conclusione della sua relazione, ha individuato quattro elementi - ma forse potrebbero essere anche di più - dei quali deve tenere conto la legge urbanistica: 1) l'esigenza di salvare le città, la vita delle popolazioni e contemporaneamente l'esigenza di favorire lo sviluppo dell'economia collettiva; 2) l'esigenza di promuovere lo sviluppo dell'industria edilizia e dei lavori pubblici, che non possono che essere incrementati da una azione pubblica coerente in campo urbanistico; 3) l'esigenza di tutelare i proprietari dei suoli assicurando ad essi rimborso adeguato; 4) infine la necessità di limitare gli esborsi della tesoreria e di sanare le finanze comunali. Ha aggiunto anche che qualcuno di questi elementi dovrà essere sacrificato. Il Tesoro, ad esempio, ha dichiarato il professor Guarino, non è in grado di sborsare i fondi se non in parte per aiutare i bilanci comunali, che sono tutti estremamente deficitari, e per assicurare ai proprietari un indennizzo che li remunererà interamente sulla base della sentenza della Corte costituzionale e della legge modificativa del 1965.

Il professor Guarino, in un intervento precedente, ha anche rilevato che i progetti anteriori affidavano la realizzazione dei piani

di zona agli stessi organi che erano competenti per realizzare le costruzioni, e ha aggiunto che successivamente si è creata una dissociazione tra le autorità che dispongono in questa maniera sul piano normativo e le autorità che invece sono preposte alla realizzazione effettiva delle costruzioni. Vorrei chiedere al professor Guarino come egli intenderebbe risolvere questo problema perché i comuni possano essere messi in condizione di realizzare effettivamente i piani previsti dalla legge n. 167, e come nel contempo, sempre allo stesso fine, penserebbe di risolvere il rapporto Stato-comune.

La seconda domanda è questa. Il professor Guarino ha detto a proposito degli indennizzi che la nostra legislazione prevede diverse forme di indennizzo: una forma per quanto riguarda le ferrovie dello Stato, una forma per quanto riguarda i lavori pubblici, e così via; e ha suggerito l'opportunità di emanare una legge di carattere generale cercando di valutare nel loro effettivo valore i beni stessi: se pascolo sia valutato pascolo, se agrumeto sia valutato agrumeto, eccetera. Io domando come verrebbe a conciliarsi questo giusto criterio con il fatto che alcuni terreni agricoli sorgenti nel centro urbano sono già da 30, 40 anni terreni edificativi e cioè non più agricoli. Quale valutazione avrebbero questi terreni situati nel centro urbano in rapporto all'altra valutazione del bene inteso come pascolo, come agrumeto, eccetera?

**GUARINO.** Debbo ringraziare l'onorevole Terranova che ha riassunto il carattere che io volevo dare al mio intervento, quello cioè di una critica costruttiva ai fini della legge n. 167: non una critica contro la legge n. 167, ma una critica che metta la legge stessa in condizione di funzionare, e soprattutto eviti per il futuro alcuni errori che indubbiamente sono stati commessi nella elaborazione e nell'applicazione della legge in questione.

Mi pare poi che l'onorevole Terranova abbia fatto una affermazione molto importante, e cioè che è una impostazione da guardare con occhio molto critico quella che concepisce uno stesso modello organizzatorio per le grandi città e per tutte le altre zone del paese. Va riconosciuto che la stessa legge accetta una diversificazione perché distingue fra comuni con popolazione di 50 mila abitanti e comuni capoluoghi di provincia. Però mi sembra che questo criterio sia un criterio troppo semplicistico e quindi in un certo senso rozzo. Dico questo anche per un'altra ragione. Il legislatore con queste leggi crea

veramente dei meccanismi nuovi - è lo stesso discorso che abbiamo fatto la volta precedente - meccanismi che vanno corretti in base all'esperienza. Ora, per valutare il rendimento di un organismo, bisogna anzitutto saggiarlo nelle condizioni in cui può dare il massimo del suo rendimento; poi, sulla base delle prime esperienze, si potrà generalizzare. Ma se si generalizza subito, non si riesce nemmeno a capire bene dove questo organismo presenti delle deficienze. Allo stesso modo, di un nuovo tipo di automobile si fa prima una serie di esemplari, che vengono studiati attentamente in tutte le condizioni in cui la automobile deve funzionare; poi si passa alla produzione di massa. Ora, non è che noi possiamo predisporre questi meccanismi in astratto; però possiamo saggiare la validità dei meccanismi stessi nelle zone dove sappiamo che le condizioni obiettive sono quelle che meglio sosterranno il funzionamento del sistema.

Per questa ragione, quando si è parlato di leggi urbanistiche, sono stato estremamente favorevole a quella indicazione del progetto Sullo, che poi è tornata nel progetto ultimo, relativa alle zone di accelerata urbanizzazione, perché sono convinto che il sistema di esproprio generalizzato non potrà reggere dovunque: se non vi è un plusvalore abbastanza forte, non vi è la condizione sufficiente a mettere in moto il meccanismo e a giustificare il passaggio dalla legislazione attuale, i cui inconvenienti sono noti e sono quelli che sono, a un'altra legislazione che certamente si pensa potrà dare dei buoni risultati ma che, se non sarà sostenuta da certe condizioni obiettive, probabilmente non potrà funzionare tanto bene da compensare i difetti del sistema, soprattutto nella prima fase di attuazione del sistema stesso. Appunto per questo sarei favorevole a saggiarne l'applicazione per Roma, per Napoli, per zone turistiche evidenti.

TERRANOVA CORRADO. È la mia tesi.

GUARINO. Sarebbe una prima applicazione, e solo dopo qualche anno di esperienza, a mano a mano che si produrranno in altre zone le stesse condizioni, si potrà provvedere gradualmente ad estendere il sistema: questo sia per le ragioni intrinseche ad ogni sistema, sia perché avremo bisogno di vedere dove va corretto. Voi vedete in che condizioni vi trovate per quanto riguarda la legge n. 167, un meccanismo così complesso che ha dato luogo a tanti problemi differenti; il legislatore si trova in difficoltà ad attuare su-

bito quegli interventi modificatori che servono ad eliminare qualche inconveniente, salvando però il sistema nel suo complesso.

Questo introduce però - e la contraddizione è solo apparente - il discorso sul terzo punto toccato dall'onorevole Terranova. Ella, onorevole Terranova, ha richiamato quell'osservazione che io feci la volta precedente in ordine ad un criterio di esproprio generalissimo che dovrebbe valere per tutto il paese. A questo riguardo vi è anzitutto la questione tecnica che ella ha formulato: come trattare le aree che abbiano già acquisito un valore urbanistico da anni o addirittura da decenni. Mi pare che il problema non sia estremamente complesso, perché bisognerebbe adottare la stessa tecnica usata dal legislatore per il passato, quando ha trasferito in mano pubblica la proprietà del sottosuolo, senza indennizzo, per quei valori non ancora consolidati, cioè quando non erano state scoperte le miniere. Quando però il bene è stato individuato e completamente sfruttato, ha riconosciuto ciò con una norma transitoria. Questo è un criterio che corrisponde in certo qual modo a quello del plusvalore urbanistico. Il legislatore, cioè, dovrebbe avocare il plusvalore, ma quando questo si è già incorporato in atti obiettivi, come ad esempio gli atti di trasferimento *inter vivos* o *mortis causa*, dovrebbe riconoscerlo per lo meno nei limiti in cui si è incorporato, dando luogo ad un vero e proprio diritto quesito.

In sostanza, si deve rispettare il valore collegato all'ultimo atto di trasferimento in un certo numero di anni, con gli accorgimenti necessari per rendere i valori dell'atto di trasferimento conformi ai valori attuali. C'è però un punto che segnalo all'attenzione dell'onorevole Ripamonti, e cioè che quando si va a proporre un criterio funzionalizzato, bisogna necessariamente adottare anche l'esproprio generalizzato, altrimenti il plusvalore viene incorporato nel bene che si va a costruire. Chi costruisce in proprio incorpora il plusvalore urbanistico, perché lo trasferisce dal suolo nella costruzione. Il criterio funzionalizzato in tanto è equo e giusto solo in quanto non vi sia la possibilità di utilizzarlo a scopi edilizi.

Esso è quindi ammissibile per le ferrovie; è ammissibile per le industrie (sempre però che le aree successivamente non possano essere trasformate in suoli edificatori); è ammissibile per le autostrade, le quali sono opere pubbliche.

Questo si ricollega alle osservazioni fatte dall'onorevole Terranova. Certamente il cri-

terio dell'esproprio non richiede una nuova legislazione urbanistica nell'intero territorio nazionale. Questo è un punto, sia pure estraneo alla legge n. 167, sul quale mi pare doveroso richiamare l'attenzione dei legislatori. Nelle grandi città, invece, la situazione è diversa, per effetto appunto della diversità tra un valore e l'altro valore, cioè tra il valore funzionale e quello conseguente alla costruzione. In questi casi, non solo vi sono i presupposti di carattere morale, ma vi sono anche quelli di carattere tecnico che debbono valere ai fini del funzionamento della legge. Pertanto bisogna adattare il criterio dell'esproprio generale per renderne possibile l'applicazione nelle zone dove effettivamente le condizioni obiettive sociali, economiche ed urbanistiche sono in grado di sostenere un sistema fondato su queste tecniche organizzate completamente diverse.

Se non si operasse in questo modo, molto probabilmente a distanza di qualche anno ci troveremmo, con una legge di portata molto più ampia, davanti a difficoltà paragonabili a quelle che si incontrano oggi con la legge n. 167.

TERRANOVA CORRADO. La domanda che le avevo rivolto, a proposito della sua osservazione relativa al rapporto tra l'autorità che dispone in questa materia sul piano normativo e quella preposta alla costruzione, era intesa a conoscere come sia possibile eliminare questa dissociazione.

GUARINO. Avevo già colto il senso della sua domanda. Si tratta, in verità, di un problema che certamente va approfondito; non sono, però, in grado di suggerire adesso una formula sostitutiva di quella in vigore.

Per quanto concerne la legge urbanistica e la sua attuazione nelle zone di accelerata urbanizzazione, la mia opinione è che bisognerebbe creare delle gestioni urbanistiche di carattere chiuso, i cui fini dovrebbero essere indicati dalle amministrazioni comunali, gestioni comunque dotate di autonomia e di responsabilità esclusiva per la realizzazione dei piani.

GREGGI. Tipo quella esistente per l'« Eur », per intenderci.

GUARINO. Esattamente.

TODROS. La legge n. 167 a questo proposito, non impedisce che, una volta che le

aree siano espropriate e assegnate dall'apposita commissione, vengano urbanizzate, anzi che dal comune, che poi dovrebbe ottenere il rimborso delle spese sostenute, dai diversi operatori, naturalmente sotto controllo del comune. In tal modo il privato è abilitato a porre in essere l'attuazione delle necessarie opere di urbanizzazione, con un semplice contratto. Questo criterio mi sembra abbastanza giusto.

In sostanza, si ha una identificazione del momento di attuazione delle costruzioni e del momento di attuazione della urbanizzazione, qualora la dimensione dell'urbanizzazione lo permetta, riferita allo stesso operatore economico, che può anche essere il privato o, nel caso della « Gescal », l'ente pubblico.

GUARINO. Quello che ella dice è il mezzo più rapido per far funzionare la legge n. 167, però è un po' contraddittorio con le premesse iniziali.

TODROS. Perché ?

GUARINO. Perché le premesse iniziali partivano dal presupposto di considerare lo apporto del privato, nell'ambito dei piani di zona, come puramente residuale. Però, con le modifiche introdotte nel 1965, la situazione si è completamente capovolta, anche perché il proprietario potrebbe essere indotto ad alienare il bene.

TODROS. Non ho inteso parlare dei proprietari nel senso fissato dagli articoli 16 e 18, ma dei proprietari di quelle aree che vengono assegnate dal comune, previa espropriazione.

GUARINO. Fatti salvi, però, i diritti di cui all'articolo 10.

TODROS. Il problema è estremamente importante, perché la sua soluzione toglierebbe i comuni da una serie di impacci.

Purtroppo il vizio che rimane è che la procedura di espropriazione da parte del comune è quella ordinaria, per cui il comune stesso deve esperire tutta la consueta procedura. Ciò non dipende dal comune, ma dai controlli vigenti e dalla situazione che esiste. Qualora vi fosse un organismo tecnico, quale che esso sia, le stesse difficoltà si trasferirebbero su questo organismo.

Nell'ambito del piano di zona, il privato proprietario può, ai sensi dell'articolo 16,

chiedere di edificare lui stesso, anziché farsi espropriare; inoltre vi sono enti e privati che chiedono di diventare acquirenti delle aree nell'ambito dei piani di zona e vi è una Commissione che opera la scelta e distribuisce le aree. Se il comune agisce in modo organico, nel senso di completare l'edificazione di certe zone prima di passare ad altre, trascorso il mese di novembre ha già l'elenco degli enti e dei privati che vogliono costruire sulla propria area, nonché quello dei privati che richiedono le aree. A questo punto il comune ha già fatto il piano generale e conosce già il tipo dei servizi occorrenti e domanda a ciascuno, per contratto, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, anziché eseguirle direttamente.

Naturalmente c'è un rapporto diverso fra enti e privati, poiché le spese per opere di urbanizzazione che riguardano gli enti le deve sostenere il comune. Viceversa, per quanto riguarda i privati, queste opere sono demandate ad essi sotto il controllo del comune. Questo è ciò che abbiamo realizzato a Torino e in alcuni comuni compresi nella sua cintura.

Quindi non si dovrebbe parlare di opere eseguite a carico del comune, ma «previa urbanizzazione». Questa mi sembra dovrebbe essere l'interpretazione corretta.

GUARINO. Ho qualche dubbio su questa formulazione dell'articolo 10. Confesso che non mi ero posto la questione. Sembrerebbe che, dato che il comune ha il privilegio di espropriare metà delle aree incluse nella zona, debba giustificare in modo obiettivo la ragione di questo privilegio. È un privilegio che risponde all'interesse pubblico, che deriva dal fatto che il comune trasforma la zona e poi rivende le aree ai privati.

I privati non trasformano. Ogni piano regolatore che consenta a un comune di acquisire aree a un prezzo di favore, implica l'obbligo del comune di eseguire le trasformazioni, per poi rivendere le aree. In caso diverso il comune non avrebbe alcuna ragione di intervenire, e sarebbe prevista l'espropriazione, nell'ambito del piano di zona, a favore di un altro privato, il che è cosa diversa dalle ipotesi che qui vengono considerate.

Al di fuori dei comuni, i soggetti che possono ottenere le aree sono esclusivamente quelli indicati nell'elencazione dell'articolo 10. Quindi, sia pure con l'obbligo di eseguire le opere di urbanizzazione, un altro privato non ha il diritto di espropriare.

TODROS. È l'opposto: quegli enti possono espropriare per proprio conto; il privato deve comprare dal comune le aree che esso espropria.

GUARINO. Questa è la contraddizione che emerge. Il modo più semplice per dare attuazione alla legge n. 167 è di farla realizzare dai privati. Difatti, è stato dimostrato che la più rapida esecuzione delle opere di urbanizzazione è offerta proprio dal fatto di addossarla ai privati. Però in questo caso bisogna anche tenere conto che i comuni - secondo le notizie di cui sono in possesso - sono piuttosto restii ad includere le aree dei privati nelle determinazioni della Commissione che dovrebbe riunirsi entro il mese di febbraio, in quanto gioca l'altro elemento del piano biennale che è estraneo alla legge. Quindi vi sono elementi di confusione nell'applicazione della legge che ritardano l'esecuzione delle opere.

Che cosa si è venuto a creare?

Siamo in presenza di una serie di circostanze favorevoli. Le aree sono state scelte in un momento nel quale l'indennizzo era basso, quindi i privati delle aree incluse nei piani non sono responsabili dell'inclusione delle aree stesse nell'ambito dei piani stessi: anzi, i più cercano di sottrarsi a tale inclusione. Quindi non possiamo ritenere che abbiano operato per ottenere questa plusvalenza urbanistica. Il piano è stato formato qualche volta con finalità punitive, ma in base a certe valutazioni che possano ritenersi accettabili; e la qualità dei piani di zona è stata riconosciuta nella relazione ministeriale.

Successivamente i proprietari sono venuti a trovarsi, per effetto della modificazione delle norme sull'indennizzo, in una condizione di vantaggio che li rende favorevoli alla applicazione della legge n. 167. La circostanza che deve trattarsi di un comprensorio di una certa ampiezza può rappresentare un altro aspetto favorevole, poiché il comprensorio di una certa ampiezza presuppone una adeguata elaborazione urbanistica, anche se così diminuisce il numero dei proprietari che desiderano fare questa operazione, trattandosi di un'operazione estremamente rischiosa per loro.

In effetti, non tutte le aree comprese nei piani di zona si prestano allo scopo, perché in molti casi esse sono piuttosto lontane dal nucleo urbano preesistente; inoltre si deve realizzare l'intero complesso, per cui il calcolo economico si fonda su elementi assai aleatori, tali da non stimolare in tutti i casi

i proprietari. Comunque, trattandosi del proprietario di un lotto di una certa ampiezza, è prevedibile che la sua domanda possa essere accolta dalla Commissione. Una volta che esistano queste condizioni, sarebbe interesse temi politici generali.

Se oggi, a seguito della decisione della Corte costituzionale e della qualificazione dell'indennizzo, si rende possibile la realizzazione, da parte dei privati, di opere già predisposte dal comune, ciò vuol dire che vi sono condizioni così peculiari per cui un privato è in grado di affrontare quest'alea, e quindi potrebbero esservi ragioni per non ostacolare realizzazioni di questo tipo.

Che poi si debbano fare le stesse cose anche nell'ambito delle aree riservate ai comuni, sarei estremamente dubbioso, perché si tratterebbe di fatto di espropriare un privato in favore di un altro privato, mentre lo articolo 10 limita l'espropriabilità in favore dei comuni, i quali devono correre essi l'alea.

GREGGI. Vorrei dire che effettivamente ho usato un'espressione infelice nel rivolgermi al Presidente. Volevo soltanto invitare il Presidente a non togliermi la parola e fare osservare, se mai, al collega Achilli che egli si era espresso in una forma che mi era sembrata poco opportuna. E forse anche da parte sua le parole sono andate oltre le intenzioni.

Ad ogni modo, ho tenuto a chiarire questo: intendevo semplicemente invitare il Presidente a richiamare l'onorevole Achilli non me. Infatti, non ritengo che le mie parole siano andate fuori tema, tanto è vero che lo stesso professore Guarino, nel rispondere, è stato molto esauriente su quanto avevo chiesto, cogliendo in pieno il senso delle mie osservazioni particolari.

Comunque, lo ripeto, non intendevo minimamente richiamare il Presidente: sarebbe stato ridicolo. L'espressione mi è sfuggita ed essa voleva effettivamente intendere un invito al Presidente a « richiamare » il collega Achilli.

ACHILLI. Anch'io debbo dichiarare che mi è giunto alquanto inaspettato il richiamo fatto dal collega Greggi. Se brutalità c'è stata, me ne scuso perché non era certo nelle intenzioni. Ho inteso soltanto richiamare l'attenzione del Presidente sul fatto che l'onorevole Greggi - questo lo confermo - stava esulando completamente dal tema in discussione, ponendo al professor Guarino temi che

già altra volta si era detto di evitare in quanto tempi politici generali.

Pertanto, mi scuso se il tono è stato poco felice; però mantengo la sostanza dell'appello al Presidente per quanto concerne il merito della questione.

BARONI. Se mi è consentito, vorrei porre due questioni di carattere probabilmente marginale che non riguardano i sommi problemi che sono stati ampiamente trattati nella scorsa riunione e in questa.

Primo problema: mi riferisco ad un punto della relazione Martuscelli dove è detto (a pagina 11) che al fine di assicurare, nella misura del possibile, una rapida approvazione del piano, la legge n. 167 ha stabilito per i vari atti del procedimento istruttorio in sede comunale, tempi molto brevi. Tra l'adozione del progetto e la sua presentazione al provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'approvazione, dovrebbero trascorrere soltanto 60 giorni. Dalle tabelle allegate possiamo poi constatare che questo termine, molto breve, è stato largamente superato perché si è arrivati talvolta a due anni e, mi pare, almeno in un caso, a tre anni.

È probabile che questo ritardo intercorrente tra l'adozione del piano di zona da parte del consiglio comunale e la trasmissione al provveditorato sia imputabile in parte non ai comuni ma, indubbiamente, almeno in molti casi, anche ad un altro fatto: inizialmente si riteneva che non fosse prevista l'approvazione della delibera del comune da parte della giunta provinciale amministrativa. In tal senso si era pronunciata una prima circolare ministeriale, mentre una seconda - mi pare correttamente - ha ritenuto che la legge non consentisse questa esenzione dal controllo della giunta.

Ciò premesso, credo che si debba chiedere quale portata abbia il controllo della giunta. Sembra che spesso detta giunta non adotti il provvedimento se non previa richiesta di parere ai provveditorati regionali alle opere pubbliche e alle sezioni urbanistiche. Il che comporta, sostanzialmente, che il piano deve essere esaminato dai provveditorati due volte: una prima volta, in via preventiva per dare il parere all'autorità tutoria (Giunta provinciale amministrativa) e una seconda volta, in sede di approvazione definitiva, o in sede di esame per la trasmissione al competente ministero.

Ora io mi chiedo: questo esame preventivo del provveditorato regionale e della sezione urbanistica richiesto dalla Giunta pro-

vinciale amministrativa non è superfluo e non previsto dalla legge? La circolare del 1963 diceva che la giunta provinciale amministrativa doveva esercitare il proprio sindacato prevalentemente sulla regolarità e sul merito finanziario del provvedimento, dal momento che gli organi dell'amministrazione dei lavori pubblici dovevano esaminare specificatamente gli aspetti tecnico-urbanistici del piano.

E questo è giusto perché tende ad evitare, appunto, che si realizzi un doppio esame sotto il profilo tecnico-urbanistico e anche una perdita di tempo che dovrebbe, a mio avviso, essere proprio evitata almeno sotto questo aspetto.

Il secondo problema si collega in modo indiretto al primo: si tratta del problema delle misure di salvaguardia poste in essere dalla legge n. 167. La legge n. 167 non prevede espressamente, a questo riguardo, alcuna norma veramente efficiente. Il problema si pone soprattutto in relazione all'articolo 3 e all'articolo 9.

Dopo i provvedimenti legislativi che sono stati adottati nel corso del 1966, sembrerebbe che i piani di zona in pendenza di approvazione, debbano essere protetti, almeno indirettamente, dalle misure di salvaguardia previste dalla legge. Qualche dubbio presenta, almeno per me, il problema dell'applicabilità delle misure di salvaguardia ai piani di zona, in quanto essi hanno, in base all'articolo 9, valore di piani particolareggiati di esecuzione.

Il già citato articolo 9 prevede appunto che i piani di zona approvati, abbiano valore di piani particolareggiati di esecuzione. La circolare del 1962 dice espressamente che i piani di zona, avendo valore di piani particolareggiati di esecuzione, ai sensi della legge urbanistica, dovrebbe comportare l'applicazione delle misure di salvaguardia. Può ritenersi del tutto corretta questa disposizione contenuta nella circolare?

Indubbiamente, l'articolo 9 non parla di equiparazione: dice che i piani approvati hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione. E quindi qualche dubbio forse, a questo riguardo, potrebbe sussistere.

GUARINO. Ella ha posto, per così dire, il dito su una delle incongruenze che si verificano per effetto delle distorsioni cui è stata sottoposta la legge n. 167. La legge presupponeva la esistenza dei piani regolatori generali ed i piani di zona hanno efficacia di piani particolareggiati. Pertanto, il problema delle

norme di salvaguardia non si pone più, perché la norma di salvaguardia vale solo nei confronti di piani semplicemente adottati, ma non approvati. Né vi dovrebbero essere pericoli da parte dei privati perché i privati possono costruire nell'ambito di quelle zone solo in quanto siano autorizzati ad utilizzare in proprio il terreno e solo in quanto la commissione edilizia li abbia inclusi nel programma delle aree utilizzabili come ho detto prima rispondendo ad un'altra domanda, consentendo praticamente il normale procedimento per ottenere la licenza edilizia il cui rilascio però è condizionato al giudizio preventivo della commissione suddetta.

Senonché, cosa è successo? I piani di zona previsti dalla legge n. 167, che da un lato dovevano essere realizzati con grande rapidità e dall'altro dovevano riguardare zone molto ampie della città in base ad un dimensionamento che è arrivato, in alcune ipotesi, all'80 per cento (secondo quanto riportato dalle statistiche del ministero dei lavori pubblici) hanno efficacia di piani particolareggiati, però non hanno la struttura sostanziale di questi ultimi perché sono semplicemente delle sommarie elencazioni delle opere pubbliche della zona. Si è ricorsi allora ad un sistema nuovo non previsto dalla legislazione, quello di rifare cioè i piani particolareggiati. Ma rifare i piani particolareggiati per le singole zone della legge n. 167, non è previsto, come ho già detto, nelle norme legislative vigenti.

Se è vero, infatti, quanto dice la legge, che il piano di zona ha efficacia di piano particolareggiato, si ha allora il diritto di costruire sulla base di quel piano particolareggiato e non si possono condizionare le utilizzazioni connesse alla legge n. 167 all'approvazione dei progetti esecutivi, i quali non sono che delle varianti del piano particolareggiato.

Tutto questo non si sarebbe verificato se si fosse accolta quella impostazione più ristretta che avrebbe consentito di realizzare rapidamente le opere nelle singole zone prese in considerazione. Tutto ciò fa sì che mentre si studiano questi progetti di insieme, in sostanza si perde del tempo. Infatti i progetti esecutivi sono molto impegnativi, devono essere affidati ad architetti e richiedono molto tempo per l'espletamento delle varie procedure: prima vengono esaminati dall'amministrazione comunale, poi vengono rispediti di nuovo al Ministero dei lavori pubblici che li sottopone ad una procedura di approvazione più o meno identica a quella dei piani

particolareggiati. Ciò rappresenta un altro elemento di dilazionamento per la attuazione della legge n. 167, anche perché poi si creano i soliti meccanismi di competenza e di accumuli di potere. Può darsi infatti che l'ufficio tecnico del comune ritenga che si debba sviluppare una certa zona e predisponga quindi il progetto esecutivo per quella zona e non per altre, mentre gli enti o i privati interessati sarebbero stati disposti ad utilizzare la legge n. 167 per altre zone.

Ora, in un sistema che già di per sé ha sofferto e soffre per queste varie interferenze, un elemento di questo genere non elimina certo l'inconveniente, ma lo aggrava sotto un altro profilo.

Quanto al problema delle giunte provinciali amministrative questo avrebbe dovuto essere chiarito dalla legge: non essendo stato fatto, credo che l'approvazione da parte delle giunte stesse ci debba essere. D'altra parte quasi tutti i comuni, come dice la relazione Martuscelli, hanno avuto finalmente approvato il progetto e quindi siamo all'esaurimento del fenomeno.

**PRESIDENTE.** Se la Commissione permette vorrei fare anche io due domande al professor Guarino. Io sono stato, insieme con il collega Ripamonti ed altri colleghi non presenti in questo momento, tra coloro che hanno contribuito alla stesura definitiva della legge n. 167.

Nella sua esposizione, professor Guarino, mi sembra che ella abbia qualificato la legge n. 167, legge edilizia più che legge urbanistica. Effettivamente, quando questo provvedimento venne all'esame della nostra Commissione, esso era una legge di acquisizione di aree, ma vi fu la ferma convinzione della Commissione lavori pubblici della passata legislatura di estendere la portata della legge per farne, se non una legge urbanistica, uno strumento integrativo della legge urbanistica.

Forse abbiamo operato con molta ingenuità e molte illusioni; però rimane il fatto che la legge in questione, pur non essendo uno strumento urbanistico perfetto, ha permesso finora di elaborare a 110 comuni un documento che ha una certa portata urbanistica. Oltre ai 110 sui 114 comuni obbligati (mi pare che vi siano ancora quattro o cinque comuni che non hanno predisposto i piani di zona a norma della legge n. 167, e sono i comuni compresi nelle regioni a statuto speciale) sono stati presentati, e in gran parte

approvati, altri 400 piani di zona relativi a comuni non obbligati.

Se pensiamo che la legge n. 1150 del 1942 non ha dato tanto, ritengo che un valido contributo alla normalizzazione urbanistica delle città sia stato realizzato da questo strumento.

Abbiamo ora in discussione un disegno di legge che reca modifiche ed integrazioni alla legge n. 1150. Inoltre sono all'ordine del giorno un disegno di legge ed alcune proposte di legge aventi ad oggetto una nuova legge urbanistica.

Crede ella, professor Guarino, che se questi provvedimenti, ed in modo particolare il primo, saranno approvati la legge n. 167 risulterà assorbita o permarrà ancora valore come strumento di propulsione edilizia? Questa è la prima domanda.

L'altro argomento che vorrei toccare riguarda un problema che ella ha esposto in modo pregevole, ma che tuttavia ha lasciato molte perplessità in alcuni colleghi della Commissione. Esso si riferisce alla decisione del Consiglio di Stato sul piano di zona di Ferrara che, ella ha detto, trae - se non erro nell'interpretare le sue parole - la sua origine da un orientamento giurisprudenziale: circa la classificazione della tipologia edilizia.

Sul piano sociale finora noi abbiamo creduto che l'edilizia si classificasse in edilizia popolare, edilizia economica, ed edilizia di lusso. Questa convinzione ci è venuta anche dal fatto che, ad eccezione dell'edilizia di lusso, tutte le altre forme di edilizia hanno fruito dei benefici che lo Stato ha messo a disposizione della edilizia economica e popolare.

Come si può essere pertanto pervenuti a quella decisione, quando anche l'edilizia economica fruisce dei benefici di natura tributaria e delle agevolazioni stabilite dallo Stato? D'altra parte è innegabile che dal 1938 abbiamo avuto una evoluzione notevole in materia edilizia. La società ha progredito, sia pure in maniera non eccezionale, ma in modo sufficiente e comunque tale da non farle accettare più forme di edilizia che possano essere equiparabili a quelle del 1938. Vi è stata una evoluzione dello *standard*, le esigenze si sono fatte molto più raffinate e anche le popolazioni di livello più modesto, almeno nelle grandi città, esigono delle abitazioni che non possono essere più ravvisate in quelle che si costruivano nel 1938.

Allora è esatta la decisione del Consiglio di Stato che ella ha prospettato come estremamente pericolosa, per le implicazioni che



può avere non soltanto sulla proliferazione di altri giudizi ma anche sulla estensione dei modi con cui sono state determinate le esigenze decennali di edilizia economica e popolare nei comuni, lasciando intravedere la possibilità che addirittura tutti i piani possano essere contestati?

Desidererei che lei — che ha già detto delle cose estremamente interessanti sull'argomento — alla luce di queste poche altre argomentazioni, volesse completare il suo pensiero.

**TERRANOVA CORRADO.** A me pare che com'è previsto in moltissimi regolamenti edilizi si possa tranquillamente affermare che fra le case popolari ed economiche e quelle di lusso vi è tutta una gamma di case di tipo intermedio, corrispondenti cioè alle varie classificazioni nel campo della edilizia.

**RIPAMONTI, Relatore.** Nel ringraziare il professor Guarino, desidero fare alcune osservazioni. La prima è la seguente: in venticinque anni, la legge urbanistica n. 1150 del 1942 ha portato all'approvazione di 89 piani regolatori per i comuni obbligati e di 50 piani regolatori per gli altri; in cinque anni la legge n. 167 ha portato all'approvazione di 687 piani di zona.

Desidero ancora far rilevare come il legislatore abbia abolito la dizione « area per case popolari e popolarissime », sostituendola con « area per edifici economici e popolari, con riferimento alla classificazione in atto ». Non concordo, poi, con talune affermazioni fatte dal professor Guarino, là dove afferma che non è possibile modificare ulteriormente il sistema di espropriazione. Mi pare si debba tener conto degli atti parlamentari; e nella relazione al provvedimento di modifica alla legge n. 167 è detto come il nuovo metodo di espropriazione sia del tutto legato al momento congiunturale.

Mi pare, dunque, che, qualora, a conclusione del dibattito di cui trattasi, con l'apporto degli esperti, si dovesse arrivare a modificare l'articolo 12, viste le disparità di trattamento, la Corte costituzionale non dovrebbe trarne una giustificazione per ritenere che il Parlamento abbia voluto disattendere ulteriormente il suo parere.

**GUARINO.** Sono io che devo ringraziare, per essere stato invitato a partecipare a questo dibattito estremamente interessante.

Le osservazioni finali che sono state fatte richiamano l'attenzione su uno dei fenomeni che più frequentemente si producono nella

vita sociale: ogni atto, cioè, oltre ad effetti specifici, ne produce altri indiretti. Le critiche (costruttive, così come ha detto l'onorevole Terranova) da noi fatte alla legge n. 167 si riferivano agli effetti diretti che, in parte almeno, sono mancati.

Ma la legge n. 167 ha certamente prodotto molti altri effetti indiretti, i quali non sono soltanto — a mio parere — da individuarsi nella predisposizione di un certo numero di piani regolatori da parte di comuni che altrimenti non avrebbero mai superato il famoso scoglio, bensì anche nel fatto che si è consentito agli urbanisti di studiare e creare in modo unitario interi quartieri.

Questo è un dato assolutamente nuovo nella tradizione non solo legislativa ma scientifica italiana.

Dalla legge urbanistica del 1942, infatti, che cosa potevano ricavare gli urbanisti? Soltanto delle indicazioni di larga massima. Per quanto concerne i piani particolareggiati avevano delle possibilità di movimento molto limitate, sia perché condizionati dai piani regolatori generali, sia perché non avevano lo strumento che consentisse loro di disporre plasticamente in modo unitario le cose.

Le stesse scuole urbanistiche non avevano alcuna esperienza poiché il dato oggettivo, il dato legislativo, impediva che la stessa si formasse. Allora — e l'onorevole Ripamonti potrà dire queste cose con tanta maggiore competenza — non vi erano urbanisti ma architetti, poiché l'interesse veniva sviluppandosi più sul valore dei singoli edifici che sulla costruzione del quartiere.

Questo passaggio che è fondamentale per la costruzione delle città moderne, è un qualcosa che dobbiamo accreditare a tutto merito della legge n. 167, in aggiunta al fatto di aver stimolato i comuni a predisporre dei piani.

Questo significa che veramente il processo inaugurato dalla legge n. 167 è un processo irreversibile.

Tutto ciò non esclude quelle altre osservazioni, relative alla constatazione che gli effetti diretti che erano presenti nella mente del legislatore, e che erano quelli che il legislatore voleva realizzare, non si sono tutti prodotti.

A mio parere, bisogna tener conto di queste critiche. Si tratta di osservazioni sulla esperienza che si è prodotta da utilizzarsi perché per il futuro si producano come risultati diretti quelli che sono attualmente risultati indiretti, e allo stesso tempo si consenta di raggiungere quei risultati senza i quali an-

che la più bella pianificazione resterebbe sulla carta, mentre le belle pianificazioni devono essere tradotte in case, in strade, in scuole, in giardini.

La sua prima domanda, signor Presidente, era se la legge urbanistica debba assorbire la legge n. 167. Qui è difficile rispondere, perché tutto dipende da quello che si stabilirà in sede di legge urbanistica. Secondo l'originario progetto Sullo, la legge n. 167 sarebbe stata praticamente assorbita perché sarebbe entrato in azione un meccanismo ancora più rapido e ancora più centralizzato. Però, mi permetterei di richiamare l'attenzione sul fatto che questo problema dei termini e dell'ampiezza dell'impostazione originaria si è riproposto anche a proposito della legge urbanistica ed avrà un peso rilevante per le norme di attuazione. Un punto che divide me da un'altra parte della commissione (e non si tratta di un'osservazione che faccio sulla legge n. 167, ma di un qualcosa che rispondeva ad un criterio interno) era proprio questo, che io ritenevo che per mettere in moto quel meccanismo si dovessero approvare alcuni singoli piani operativi con i quali si cominciasse subito a procedere con la tecnica predisposta dalla legge; mentre un'altra parte della commissione sosteneva che si dovesse cominciare senz'altro con una specie di piano regolatore generale e quindi era disposta a riconoscere dei termini più lunghi. La mia idea invece era di utilizzare tutti i piani già esistenti, quelli previsti dalla legge n. 167, i piani particolareggiati già approvati, per disegnare subito nell'ambito dei piani regolatori esistenti delle zone singole limitate, ma dalle quali partire immediatamente senza perdere molto altro tempo, con la tecnica dell'esproprio generalizzato che la legge urbanistica nuova andava a predisporre.

Per quanto concerne il quesito sull'edilizia popolare ed economica, credo che bisogna tener presente due elementi e cioè che le leggi sono a sostegno dell'orientamento del Consiglio di Stato, perché le leggi sono fatte dal Parlamento e quindi il Parlamento ne è responsabile e che i magistrati e gli interpreti devono muoversi nell'ambito di esse; ora il legislatore ha adottato due concetti diversi di edilizia: da una parte l'edilizia di lusso, dall'altra l'edilizia popolare ed economica. Però, non si può pensare che queste due definizioni siano confinanti, perché sono state elaborate a fini diversi. L'edilizia di lusso si contrappone all'edilizia non di lusso soltanto ai fini delle agevolazioni fiscali; l'edilizia economica e popolare invece è definita dalla leg-

ge alla fine della concessione di mutui e dell'assoggettazione al testo unico sull'edilizia popolare ed economica del 1938. E le caratteristiche sulle quali prima richiamava l'attenzione il Presidente non sono quelle del vecchio testo unico del 1938, ma sono quelle della legge n. 409 del 1949, cioè sono le caratteristiche che il legislatore ancora oggi ritiene debbano sussistere perché si parli di edilizia popolare ed economica: alloggi che vanno da 65 a 110 metri quadrati, vani cinque e accessori, un solo ascensore e tutte quelle altre caratteristiche che vengono riconosciute per la concessione di mutui, per i contributi sugli interessi e così via.

La lettera di questi due criteri, in relazione alla loro finalità, dimostra che tra i cinque vani e l'edilizia di lusso, ci sono i sei vani, i sette vani, i due ascensori, tutte quegli altri casi che rientrano in un concetto che il Consiglio di Stato non ha trovato definito dal legislatore, ma ha qualificato con questa etichetta un po' generica di « abitazioni civili ». Il che non significa che non siano civili le altre (le definizioni sono tutte convenzionali): anzi, noi riteniamo che anche le case economiche e popolari siano civili. Però l'espressione serve per contraddistinguere questa fascia che non ricade nei concetti legislativi di case popolari ed economiche; e, all'opposto, di case di lusso.

E in effetti, quando la Corte costituzionale ha ritenuto che la provincia di Bolzano avesse competenza anche in materia di case economiche, lo ha fatto perché l'Avvocatura dello Stato sosteneva che, parlando lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige di case popolari, case popolari dovessero essere quelle case che il vecchio testo unico definiva come popolari; la Corte costituzionale ha affermato che bisogna arrivare fino all'ambito dell'edilizia economica, cioè fino all'ambito di quella edilizia che, assoggettata alla disciplina del testo unico del 1938, consente la concessione di mutui ai singoli riuniti in cooperative o agli enti per la costruzione di abitazioni.

Per quanto concerne l'indennizzo, non ho inteso dire che il legislatore non abbia la possibilità di modificare il criterio dell'indennizzo stabilito nel 1965, però noi sappiamo — e mi pare che lo stesso onorevole Ripamonti ne convenisse — che l'interprete non ha grandi alternative, nei casi in cui la Corte costituzionale emette il giudizio finale. Bisogna stare anche attenti alla opinione pubblica che influisce sulla Corte costituzionale ed all'apparenza delle cose; bisogna curare

di non provocare elementi che possano domani, sia pure per un apporto di carattere psicologico, condizionare una nuova sentenza negativa da parte della Corte costituzionale. Questo rischio esiste, e, nell'approvare una nuova neutrale legge modificativa della legge del 1965, si deve essere consapevoli della sua esistenza. Bisogna cioè avere un margine di sicurezza più ampio di quello consueto, perché il rischio psicologico certamente in questo caso è maggiore.

**PRESIDENTE.** Sento il dovere di porgere al professor Guarino il più vivo ringraziamento per la pazienza e la serenità con le quali ha assistito alle due sedute, di giovedì scorso e di oggi, e per il contributo di pensie-

ro e di esperienza che ha voluto dare al dibattito che si è svolto.

Noi non mancheremo di rileggere il resoconto delle due sedute, e di trarre insegnamento dalle considerazioni che sono state fatte. Alcune di queste hanno forse suscitato delle perplessità, non perché non avessero un loro fondamento, ma perché lo scambio di opinioni ha aperto a noi orizzonti nuovi, come ha certamente permesso al professor Guarino di fare delle preziose esperienze e di conoscere aspetti nuovi della particolare materia che abbiamo dibattuto.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,50.**