

**III.**

**SEDUTA DI GIOVEDI' 20 APRILE 1967**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI**

**PAGINA BIANCA**

### La seduta comincia alle 9,35.

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

Questa mattina abbiamo il piacere di avere tra noi, in questa sede, diverse persone che esporranno il loro giudizio sullo stato di applicazione della legge n. 167. Il primo relatore è l'ingegner Marcello Vittorini, membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale non in questa veste, ma in qualità di esperto in materia urbanistica, ci esporrà a titolo personale il suo giudizio sugli aspetti urbanistici della legge n. 167. Noi conosciamo di fama l'ingegner Marcello Vittorini e sappiamo che è un uomo che ha approfondito, essendone studioso, i problemi relativi all'applicazione della legge n. 167, in modo particolare per quanto riguarda la formulazione e l'ampiezza data ai piani di zona. A nome della Commissione lo ringrazio per essere intervenuto e desidero esprimergli il convincimento che il suo contributo di esperienze risulterà, di certo, molto utile alla Commissione.

**VITTORINI.** Ringrazio il Presidente per le sue cortesi parole di presentazione.

Per parlare della « qualità » della legge n. 167 come strumento di pianificazione urbanistica, ritengo opportuno fare un breve cenno alla situazione della pianificazione urbanistica prima della entrata in vigore di tale legge, con particolare riferimento alla operatività dei piani regolatori generali di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150.

I comuni che sarebbero stati obbligati, secondo l'elenco predisposto dal Ministero dei lavori pubblici, a formare piani secondo la legge n. 1150 e tutti i rimanenti, che entro brevissimo termine dall'entrata in vigore della legge, avrebbero dovuto, in tutto il territorio nazionale, predisporre adeguati programmi di fabbricazione e regolamenti edilizi, in realtà svolsero un'attività molto scarsa. I piani regolatori adottati e approvati furono

in numero minimo rispetto a quello stabilito nell'elenco predisposto dal Ministero dei lavori pubblici (non più del 10 per cento) ed i programmi di fabbricazione furono, del pari, molto pochi. Per quanto riguarda l'attuazione dei piani regolatori generali, vi fu un ricorso sempre più ridotto allo strumento del piano particolareggiato. In sostanza, e non a caso, i comuni che in maniera più sistematica adottarono il piano particolareggiato come strumento di disciplina indispensabile per consentire lo svolgimento dell'attività edilizia, furono quelli che avevano avuto i piani regolatori generali approvati con legge speciale, prima dell'entrata in vigore della legge del 1942. Questo dimostra una scarsa operatività della legge stessa dovuta, secondo l'esperienza acquisita negli anni del dopoguerra, a tre fattori.

In primo luogo, la legge non era di chiara interpretazione: da un lato, sembrava che i piani particolareggiati fossero strumenti indispensabili per disciplinare l'attività edilizia; dall'altro, invece, anche sulla base di sentenze del Consiglio di Stato, si riteneva ammissibile l'edificazione nell'ambito dei piani regolatori, anche senza ricorrere ai piani particolareggiati. Evidentemente, i comuni non affrontavano l'onere di predisporre piani particolareggiati, e quindi, pressati dagli interessi privati, consentivano l'edificazione nell'ambito dei piani regolatori generali.

Si è vista inoltre, sempre parlando dell'operatività dei piani *ex lege* n. 1150, la difficoltà di dare applicazione all'articolo 18 della legge, che teoricamente consentiva ai comuni stessi di acquisire estesi demani di aree per l'attuazione del piano. L'articolo poteva essere risolutivo: i comuni all'atto di formazione del piano avrebbero teoricamente potuto acquisire le aree di edificazione, espropriandole, e quindi avviare una politica edilizia e urbanistica veramente efficace.

All'articolo suddetto, dal 1942 ad oggi, non si è fatto quasi mai ricorso. Innanzi tutto, non sempre gli organi di tutela consentivano

ai comuni gli investimenti relativi all'acquisizione delle aree; in secondo luogo, l'articolo 18 richiedeva la redazione di un programma finanziario specifico, e non sempre i comuni, data la situazione deficitaria dei loro bilanci, erano in grado di predisporlo.

Un altro elemento che pesava nel ridurre la operatività dei piani regolatori *ex lege* 1942 era costituito da un'applicazione, talvolta troppo lata e sottratta all'autorità comunale, dell'articolo 29 della legge, secondo il quale gli interventi di pertinenza statale erano sottratti all'esame dell'amministrazione comunale, e demandati all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Quindi, nel periodo del dopoguerra vi è stata una attività edilizia notevole ed una attività urbanistica minima: gli organi centrali e le obiettive necessità del paese richiedevano ai comuni di predisporre urgentemente i piani, di dare un ordine allo sviluppo delle città, di guidare un'attività edilizia che era sempre più travolgente e sempre più indisciplinata mentre i comuni non avevano a disposizione strumenti di carattere programmatico, operativo e finanziario che consentissero loro di svolgere quest'azione.

Un peso determinante nello sviluppo urbanistico e dei territori ha avuto l'edilizia sovvenzionata, regolata dal testo unico del 1938, antecedente alla legge del 1942, che pertanto non aveva alcun contenuto urbanistico. L'attività degli enti di intervento edilizio, anche se le leggi finanziarie erano successive al 1938, risentiva sia delle carenze sia delle distorsioni, che caratterizzavano il testo unico del 1938, secondo il quale gli oneri di urbanizzazione e in un primo tempo anche gli oneri di acquisizione delle aree destinate all'edilizia sovvenzionata gravavano sulle amministrazioni comunali, le quali dovevano, al solito, combattere con le scarse disponibilità di bilancio ed erano quindi costrette a reperire le aree richieste, nelle zone in cui ne avevano disponibilità. Quando invece le aree erano acquisite dall'ente di intervento, il comune doveva necessariamente sottostare alle esigenze di economia dell'ente, spesso controproducenti.

Per questo l'edilizia sovvenzionata si è sviluppata in nuclei staccati, completamente al di fuori del contesto urbano, su piccole aree interessate da interventi singoli e slegati, al di fuori dei piani regolatori, se esistenti, o, nella campagna, quando questi non c'erano. Naturalmente l'ente di intervento edilizio risparmiava: comprava le aree a prezzo agricolo lasciando poi, secondo il testo unico del

1938, l'obbligo delle urbanizzazioni e delle attrezzature relative al comune. Naturalmente, una volta urbanizzati questi nuclei dispersi sul territorio, scattava l'operazione del successivo sfruttamento delle aree comprese tra la zona interessata dall'intervento di edilizia sovvenzionata e la città.

L'edilizia sovvenzionata, quindi, oltre a snaturare le naturali, legittime, direttrici di sviluppo degli abitati, diventava strumento per una speculazione fondiaria, basata quasi esclusivamente sugli investimenti delle amministrazioni comunali e quindi della collettività.

Si cercò di sopperire a queste carenze e a questi gravi difetti, attraverso un coordinamento degli interventi e degli enti, con la costituzione di un comitato per l'edilizia popolare e con la realizzazione di quartieri coordinati (quartieri « Cep ») che hanno consentito di vedere in forma macroscopica quegli inconvenienti che prima potevano non apparire evidenti per la loro dispersione e la loro ridotta espansione. Cito soltanto alcuni esempi della esperienza negativa del « Cep ». A Bari è stato realizzato un quartiere di 25 mila abitanti; quindi una città di media grandezza. Per risolvere il problema del costo e del reperimento delle aree, il quartiere fu realizzato al di fuori di Bari, in un'area infelice, posta fra l'aeroporto e la zona industriale, realizzando un suburbio squalificato che sarà difficilissimo, anche nel futuro, legare alla città.

Vi è poi il caso di Taranto dove il quartiere è stato realizzato alla Salinella, in una zona, come dice il nome, di vecchie saline abbandonate, al di fuori della zona di sviluppo della città, cioè su aree poco appetibili, già destinate a verde dal piano vigente.

A Palermo il quartiere è stato realizzato in condizioni analoghe ma dopo cinque o sei anni ancora non esistono le opere di urbanizzazione.

Anche il caso di Sòrgane (Firenze), ha sollevato polemiche di carattere nazionale e internazionale, per la sua errata ubicazione.

Naturalmente queste esperienze negative non rimasero senza eco, sia nel paese sia negli ambienti tecnici ed amministrativi. Si precisò quindi, a tutti i livelli, una serie di esigenze di fondo.

a) La prima, di carattere squisitamente sociale, era quella di ottenere, attraverso l'azione pubblica, l'integrazione fra l'edilizia sovvenzionata e l'edilizia privata, in maniera da superare i quartieri popolari, veri ghetti, e campi di concentrazione dei meno abbienti, costruiti dall'epoca delle « borgate » di infau-

sta memoria fino ai quartieri più recenti, che non riscattavano con le migliori qualità urbanistiche ed edilizie un vizio di origine denunciato in tutte le sedi politico-culturali e reso più mortificante dal raffronto con quanto avveniva contemporaneamente in altri paesi.

b) La seconda esigenza era di carattere legislativo: bisognava assolutamente dotare le amministrazioni comunali di strumenti operativi che consentissero il passaggio dal « piano disegnato » alla realtà di tutti i giorni, che potessero funzionare come elemento di qualificazione della politica di bilancio comunale e che permettessero alle amministrazioni di disciplinare le iniziative pubbliche e private, in un quadro coordinato, eliminando la piaga delle « lottizzazioni » attraverso le quali la speculazione fondiaria condizionava lo sviluppo urbano e caricava la collettività di oneri insostenibili. Questo non soltanto per esigenze di coordinato sviluppo delle città, ma anche e soprattutto perché ormai le amministrazioni comunali avevano dato fondo a qualsiasi disponibilità finanziaria e di credito, per poter seguire, con le opere di urbanizzazione, i nuovi abitati.

c) Era emersa inoltre chiaramente la necessità di programmare l'attuazione dei piani: esigenza fondamentale, perché è ovvio che soltanto attraverso una programmazione poliennale o annuale si riesce a garantire, attraverso una successione continua di preventivi e di consuntivi, l'operatività dei piani. Infatti i piani regolatori *ex lege* n. 1150, erano una specie di catasto conservativo, di piano-decorazione attaccato al muro: le situazioni reali si evolvevano, senza tenerne conto. Era indispensabile, quindi, avere uno strumento che consentisse, attraverso una effettiva politica di bilancio, di dare alla pianificazione urbanistica un contenuto operativo sostanziale.

Nasceva, in conseguenza, un problema: da un lato era indispensabile che i comuni acquisissero la diretta disponibilità delle aree di espansione attraverso efficaci strumenti espropriativi che superassero l'insufficienza dell'articolo 18 della legge n. 1150, e della legge generale sugli espropri per pubblica utilità; dall'altro occorreva disciplinare chiaramente, attraverso incentivi e limitazioni, l'attività urbanistica degli Enti locali, in maniera da coordinare in un discorso unitario gli 8 mila comuni italiani.

Nel 1962 fu promulgata ed entrò in vigore la legge n. 167: rispondeva essa a queste esigenze?

Secondo l'esperienza di molti urbanisti, amministratori e politici, che avevano avuto

modo di notare le carenze della situazione anteriore alla legge n. 167, nell'ambito di una legislazione di settore che riguardava soltanto una parte del problema dello sviluppo del territorio, senz'altro rispondeva a queste esigenze.

Infatti essa introduceva programmaticamente ed in maniera estremamente chiara il criterio dell'integrazione dell'edilizia popolare con l'edilizia « economica », con quell'edilizia cioè che costituisce oltre il 90 per cento della produzione italiana e che non si chiama sovvenzionata esclusivamente per una errata terminologia. In effetti l'esonero venticinquennale delle imposte per i nuovi edifici, costituisce una elevata sovvenzione da parte dello Stato.

La legge n. 167 investiva l'intero settore e consentiva quindi ai comuni di guidare tutta l'attività edilizia, comunque agevolata e sovvenzionata. La legge, inoltre, rispondeva alle esigenze illustrate perché introduceva uno strumento operativo, cioè un piano particolareggiato che attraverso un aggiornamento continuo - annuale o biennale - diventava fattore di pianificazione continua e programmata qualificando la politica di bilancio dei comuni ed anche perché, almeno inizialmente, precisava che certi interventi di edilizia sovvenzionata si sarebbero potuti realizzare soltanto nei comuni che avessero predisposto i piani di zona. Questo carattere della legge n. 167 che a prima vista può sembrare « punitivo » (tanto è vero che attraverso una serie di deroghe è stato molto svuotato), corrisponde, invece, a criteri di sana amministrazione. Troppo spesso, infatti, in assenza di adeguati piani urbanistici sono stati costruiti quartieri in zone assolutamente controindicate, oppure sono stati realizzati impianti di ogni genere (fognature, acquedotti, eccetera), che nel giro di 2-3 anni sono stati demoliti e ricostruiti perché lo sviluppo della città è avvenuto in maniera diversa dalle previsioni generiche e sommarie fatte all'inizio.

Quindi, il fatto di obbligare i comuni ad avere un piano urbanistico e di concentrare nell'ambito dello stesso gli sforzi dello Stato, attraverso l'edilizia sovvenzionata e le opere pubbliche, non è da considerare un fatto punitivo, ma un fatto che corrisponde a una esigenza di cautela e di serietà amministrativa.

Nell'attuazione della legge fu possibile verificare la sua operatività e la possibilità di tradurre le norme in realtà.

Un primo problema nacque sul termine assegnato ai comuni per la formazione dei piani (180 giorni), che poteva ritenersi abbastanza

adeguato nei casi in cui esisteva già uno strumento di pianificazione urbanistica e, quindi, l'applicazione della legge poteva ridursi alla scelta di certe aree e alla precisazione della disciplina edilizia nelle stesse. Il termine, invece, risultava inadeguato in tutti i casi in cui era necessario predisporre uno strumento urbanistico di inquadramento per una oculata scelta delle aree da pianificare attraverso la legge n. 167. In proposito ci furono chiarimenti fra amministrazioni comunali e Ministero dei lavori pubblici, con larga partecipazione di tecnici interessati: furono emanate circolari ministeriali chiare e precise e si organizzò, così, un'attività che poi è stata seguita, in maniera soddisfacente. I piani di zona sono stati sempre inseriti in piani urbanistici di adeguata dimensione e di adeguata previsione.

Naturalmente, in questa prima applicazione della legge, il carattere della legge stessa impose alle amministrazioni comunali di prevedere lo sviluppo pianificato per un futuro decennio e quindi di formulare criticamente un bilancio del passato. In tal modo amministratori e cittadini hanno potuto esaminare con un nuovo senso di responsabilità le distorsioni verificatesi nello sviluppo urbano e la crisi - in lunga parte conseguente - della finanza locale. Questo risveglio di interesse e di responsabilità negli amministratori si è potuto riscontrare attraverso i dibattiti avvenuti in tutti i consigli comunali d'Italia sulla applicazione della legge n. 167, nei quali il problema dello sviluppo della città è stato affrontato ad un livello che prima di allora non si era mai neanche immaginato.

Per quanto riguarda la successiva attuazione dei piani (e qui posso parlare per esperienza personale avendo collaborato per oltre un anno con il comune di Roma alla prima attuazione dei piani) c'è stata la possibilità di adottare strumenti di coordinamento operativo finora inesistenti. C'è stata cioè la possibilità di ricondurre ad una programmazione precisa l'attività di una serie di organi a livello comunale, provinciale, statale e settoriale, che prima operavano ciascuno per proprio conto.

Si è manifestata, infatti, la necessità, oltre che la possibilità, di coordinare in un tutto unico i programmi delle amministrazioni locali, degli enti preposti al pubblico trasporto ed alla distribuzione dell'energia, degli organi periferici e centrali dello Stato.

È ovvio che tutto ciò portava alla responsabilità non solo delle amministrazioni comunali ma anche di tutti gli enti in cui si articola l'azione pubblica, con una convergenza di

intenti ed un approfondimento di problemi che si è potuto avere per la prima volta in Italia attraverso l'applicazione della legge n. 167, ed attraverso l'utilizzazione di uno strumento di « pianificazione operativa » costituito da un piano particolareggiato effettivo, corredato da un programma di attuazione e da un intervento espropriativo preciso.

Con l'entrata in vigore della legge n. 167 nacque il problema del finanziamento dei piani, fatto fondamentale per garantire l'operatività degli stessi, che fu in parte risolto con la legge n. 847 del 1964: successivamente, a seguito della riconosciuta incostituzionalità di alcuni articoli della legge, il dibattito si spostò sulla legge integrativa e sulla efficienza dello strumento espropriativo previsto dalla stessa. Naturalmente, siccome l'esproprio ed il finanziamento diventavano i problemi di fondo, che dovevano essere risolti con assoluta priorità per consentire ai comuni di operare, passò in seconda linea il contenuto urbanistico, programmatico ed operativo della legge: per questo mi sono permesso di svolgere considerazioni su tali fondamentali argomenti.

L'esperienza di questi anni ha messo in luce anche l'esigenza di apportare alla legge alcuni perfezionamenti di carattere urbanistico, programmatico, operativo e strumentale.

a) - *Perfezionamenti di carattere urbanistico.*

È necessario che vengano precisati i criteri di dimensionamento dei piani di zona in rapporto con i piani regolatori generali e con i programmi di fabbricazione, per chiarire, anche a livello legislativo, una situazione che già era chiarissima sul piano tecnico, politico, amministrativo e che però non è risultata convincente per il Consiglio di Stato, come ha dimostrato una recente sentenza. Il coordinamento con i programmi di fabbricazione e con i piani regolatori generali potrà avvenire più facilmente che nel passato nel momento in cui andrà in vigore la legge-ponte urbanistica che attualmente è in corso di discussione, al fine di ridurre il carattere settoriale della legge n. 167 e di legarla ad una più ampia attività di pianificazione.

b) - *Perfezionamenti di carattere programmatico.*

Appare necessario potenziare i finanziamenti della legge n. 167 incrementando le disponibilità della legge n. 847, sia pure come

fondo di rotazione (perché si è visto che oggi non possiamo essere sicuri che tutto ciò che viene speso per un certo insediamento venga poi immediatamente recuperato in quanto il periodo di avvio è piuttosto lungo) ed alleggerendo i comuni degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione degli insediamenti di edilizia sovvenzionata. Ma il perfezionamento di tipo programmatico riguarda, soprattutto, la necessità di far convergere sullo stesso obiettivo interventi di diverse amministrazioni, coordinando in una comune politica di bilancio gli investimenti pubblici. Per esempio, il fatto che in pochi anni a Roma, tra Spinaceto, Tor de' Cenci e Decima, possano essere insediati in un primo periodo 35 mila abitanti e in prospettiva 80-90 mila abitanti, pone un problema gravissimo di adeguamento della viabilità primaria, di adeguamento dei trasporti pubblici, di distribuzione di energia, di gas, di acqua, eccetera. Tutto ciò non può essere affidato solo alla volontà coordinatrice del comune, ma deve trovare una assunzione di responsabilità da parte degli enti interessati. È il problema delle grandi infrastrutture urbane, delle quali oggi nessuno si occupa, perché i comuni non hanno i mezzi ed i grandi enti nazionali non sono competenti ad intervenire.

c) - *Perfezionamenti di carattere operativo.*

Attualmente il 50 per cento delle aree dei piani di zona è a disposizione degli enti che espropriano direttamente, e l'altro 50 per cento a disposizione dei comuni che espropriano e rivendono: è indispensabile consentire ai comuni di espropriare tutte le aree e cederne il 50 per cento agli enti, in modo da semplificare le operazioni di esproprio ed alleviare gli oneri che attualmente vengono sopportati da enti piccoli e piccolissimi, come ad esempio le cooperative edilizie. Si tratta di un modesto perfezionamento che potrebbe dare notevolissimi risultati.

d) - *Perfezionamenti di carattere strutturale.*

Occorre riesaminare radicalmente lo strumento di esproprio, che attualmente si è dimostrato assolutamente inadeguato alle necessità. In realtà, a mano a mano che si arriva ad una applicazione o, meglio, ad un tentativo di applicazione della legge di Napoli, si vede che è estremamente difficile applicare una legge, nata per un intervento particolarissimo e specifico, ad un caso esattamente opposto. Una legge emanata per consen-

tire l'esproprio di case fatiscenti ai fini di risanare una città non può essere applicata, per quanto il giurista sia abilissimo nella interpretazione dei contenuti della norma, ad una acquisizione di aree a fini analoghi ma su oggetti completamente diversi. Ci sono inconvenienti dovuti alla determinazione dei prezzi di esproprio, inconvenienti dovuti al contenzioso, inconvenienti dovuti soprattutto alla difficoltà di garantire un analogo trattamento a tutti coloro che sono interessati all'esproprio. Quindi vi è il rischio di rinunciare a quello che era l'obiettivo fondamentale della legge n. 167: raggiungere almeno la indifferenza alla pianificazione nell'ambito dei piani di zona. In particolare ci si scontra con un problema di fondo, che è quello della determinazione del prezzo di mercato. Ci ritroviamo, cioè, di fronte a un fatto economico già messo in luce fin dal 1800 dagli economisti, che rilevarono gli aspetti patologici della formazione del prezzo di mercato per quanto riguarda le aree fabbricabili. Infatti, come si fa a parlare di mercato per le aree fabbricabili, il cui valore è condizionato dalla offerta, non dalla domanda? Non si tratta di un bene deperibile, per cui, calando la domanda, le aree diminuiscono di valore. Non si tratta di un bene che richiede investimenti successivi, per cui, se le aree non vengono comperate, mancano poi i capitali da reinvestire o i capitali necessari per incrementare la struttura produttiva. Si tratta, ripeto, di un mercato condizionato esclusivamente dalla offerta, quindi al di fuori di qualsiasi regola di livellamento e di adeguamento alla domanda. A riprova di ciò basti ricordare che anche in questo periodo, per esempio, in cui si è tanto parlato di crisi edilizia - e crisi edilizia effettivamente vi è stata - il mercato immobiliare ha risentito poco delle variazioni di prezzo; non c'è stata domanda; l'offerta è rimasta stazionaria.

Così stando le cose, è particolarmente difficile arrivare a valutazioni di prezzo che tengano conto del mercato: quale mercato? È un grave interrogativo che non credo la legge di Napoli ci consenta di risolvere, proprio perché in quel caso avevamo la capitalizzazione di un reddito. Magari anche in questo caso si facesse esplicito riferimento alla capitalizzazione del reddito! Si farebbe un'opera di moralizzazione anche sul piano economico e sociale!

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Vittorini che con grande lucidità ci ha esposto in chiave ottimistica (è cosa che a molti di noi

– è inutile dirlo – fa piacere) il suo giudizio sulla legge n. 167.

Particolare interesse ha destato nella Commissione la sua esposizione sulla evoluzione delle opinioni dei competenti per arrivare alla formulazione della legge partendo dalla legge urbanistica del 1942 che aveva rivelato delle insufficienze ed aveva dimostrato di essere dotata di una scarsa operatività.

A questo punto, onorevoli colleghi, noi dovremmo rivolgere delle domande all'ingegner Vittorini. Vi pregherei di non allontanarvi dall'alveo tracciato nell'impostare questa indagine conoscitiva: rivolgere, cioè, delle domande più che aprire un dibattito, sia per ragioni di economia di tempo, sia per la chiarezza della nostra indagine.

TODROS. Mi associo all'onorevole Presidente nel ringraziare l'ingegner Vittorini per la sua chiara impostazione che risponde al contenuto urbanistico che nei vari dibattiti abbiamo dato alla legge n. 167 in questa Commissione.

Faccio tre domande rapidissime. In base alla legge, i piani di zona dovevano essere approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, in certi casi, mentre potevano essere approvati dal provveditore regionale alle opere pubbliche in altri casi: non preciso quali perché sono da tutti conosciuti. Sono nati alcuni inconvenienti che, secondo me, hanno determinato una distorsione, perché sono stati approvati i piani di zona ma non sono stati approvati gli strumenti di pianificazione ad essa collegati.

Intanto in molti casi, anche contrariamente alla legge, i piani sono stati inviati al Ministero per l'approvazione, anziché essere sottoposti al provveditore. A questo riguardo si poteva e si doveva immediatamente snellire la procedura intervenendo con urgenza perché l'approvazione avvenisse non al centro ma alla periferia e fosse più sollecita.

Come mai – e rivolgo questa domanda all'ingegner Vittorini in considerazione delle cose da lui dette ma anche per la sua qualifica di membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici – mentre per la legge n. 167 si è giunti ad una approvazione massiccia di piani, si è stati estremamente fiscali nella conseguente approvazione dei programmi di fabbricazione, creando nei comuni una situazione di grave disagio avendo essi un piano di zona approvato, ma non invece i piani di fabbricazione che seguono un *iter* lunghissimo per l'approvazione? Non era più opportuno adottare – ecco la domanda – anche per questi

strumenti di pianificazione gli stessi criteri assunti per i piani, tentando, cioè, tutte le strade per giungere ad una approvazione dei programmi di fabbricazione, eventualmente operando degli stralci, per la nota sentenza che ne impedisce la modificazione in sede di formulazione del decreto?

Seconda questione: l'ingegner Vittorini ha considerato la legge n. 167 legata ai progetti di pianificazione ed ha fatto una serie di proposte migliorative. Non è possibile rinvenire nelle proposte del ministero, come in quelle dell'ingegner Vittorini, una indicazione che potrebbe essere interessante? Su di essa, appunto, chiedo di conoscere il parere dell'ingegner Vittorini: dato il profondo legame nella struttura della città tra insediamenti industriali e residenziali, non è possibile concepire l'estensione della legge anche agli insediamenti industriali, in considerazione proprio di tutti questi collegamenti oggettivamente esistenti? Prospetto questo problema anche perché la legge-stralcio dimentica completamente le questioni relative agli insediamenti industriali, mentre stabilisce alcune norme per quanto riguarda gli insediamenti residenziali. Tuttavia occorre riconoscere che gli insediamenti industriali inseriti nel tessuto della città costituiscono un problema di grande rilievo altrettanto grande e talvolta persino più grande dei problemi relativi agli insediamenti residenziali.

Ultima domanda: dalla relazione dell'ingegner Vittorini si evince quello che tutti gli urbanisti auspicano e cioè che lo sviluppo della città avvenga attraverso piani particolareggiati. Si pone, cioè, in rilievo la insufficienza del piano regolatore generale, in quanto tale, a regolare tutti i complessi problemi di natura urbanistica e perciò si ritiene giusto integrarlo con il piano particolareggiato per individuare gli interventi con maggiore precisione. Così sono stati posti in essere questi strumenti costituiti dai piani particolareggiati veri e propri, collegati con i piani di zona. I comuni, però, non hanno, in generale, piani particolareggiati anche se è auspicabile che con l'attuazione della cosiddetta legge-stralcio divenga possibile dare un impulso allo studio di questi piani particolareggiati. Ecco la domanda: come è possibile, per evitare che la legge n. 167 rimanga una « natura morta », convogliare l'attività dei privati nell'ambito di essa? È stato detto – e lo abbiamo letto anche nella relazione – che i privati fuori dell'ambito dei piani di zona operano, purtroppo, in regime non soltanto caotico, episodico e non programmato, ma anche senza te-

ner conto delle infrastrutture. Questo è un elemento estremamente grave di differenziazione di un trattamento che si sperava di compensare con il minor valore delle aree ma che invece, dopo la situazione generale determinata dagli espropri e dagli indennizzi, non si è realizzata.

Come è possibile, quindi, convogliare con un trattamento uniforme l'attività dei privati nell'ambito dei piani di zona, eliminando queste differenziazioni?

VITTORINI. Per quanto riguarda il primo quesito, in effetti vi è stata una certa disorganicità. Ne ho fatto cenno nelle proposte illustrate dicendo appunto che, probabilmente, con l'entrata in vigore della legge-ponte si riuscirà a stabilire un più stretto collegamento con la formazione ed approvazione degli altri strumenti di pianificazione.

Attualmente, questo collegamento stretto, come momento di una stessa fase pianificatoria, non è operante perché le leggi sono diverse e perché appunto, l'operatività consentita dalle norme legislative agisce in maniera scarsamente coordinata.

Per quanto riguarda le differenze riscontrate dall'onorevole Todros nell'*iter* di approvazione dei piani di zona e dei programmi di fabbricazione, è vero che vi sono stati casi in cui questa differenziazione si è verificata. Su questo problema il direttore generale dell'urbanistica, qui presente, è più qualificato di me a rispondere: in ogni modo mi risulta che molto spesso gli organi periferici, non sono stati in grado di esaminare ed approvare i piani regolatori generali o i programmi di fabbricazione di comuni, anche piccoli, in quanto questi piani coinvolgevano problemi di vasta portata, di carattere intercomunale e interprovinciale.

La difficoltà di valutare tutti questi aspetti della questione ha suggerito agli organi periferici l'opportunità di rinviare, talvolta, per un più approfondito esame, i piani di cui trattasi agli organi centrali competenti.

Per quanto riguarda invece le differenze nei tempi di approvazione, tra strumenti di inquadramento urbanistico, non vi è nulla di particolare da dire: questi tempi sono connessi, come abbiamo accennato, all'esistenza di leggi diverse e alla lentezza delle istruttorie. Anche a questo riguardo spero che il problema sarà affrontato e superato in sede di discussione e di perfezionamento della legge-ponte.

Per quello che riguarda invece i problemi sollevati dall'onorevole Todros a propo-

sito di un certo « fiscalismo » nell'esame dei piani regolatori generali o nei programmi di fabbricazione, a differenza di quanto riscontrato nell'esame dei piani di zona, non credo si possa parlare di « fiscalismo » vero e proprio. Probabilmente si tratta di una giustificata differenza per il giudizio su un piano di zona, programma settoriale, sul quale poi si sarebbe mantenuto un dialogo aperto tra gli organi dello Stato e i comuni, attraverso una continua verifica sull'attuazione e sulle eventuali varianti, ed il giudizio su uno strumento di pianificazione a tempo indeterminato, quale rimane il programma di fabbricazione o il piano regolatore generale.

Sulla regolamentazione edilizia vi è una grave carenza nella normativa italiana, a differenza di altri paesi. Altrove, infatti, esistono parametri unificati che hanno quasi carattere di regolamento valido per l'intero territorio nazionale, ai quali è possibile fare riferimento per lo studio dei singoli piani. In Italia, invece, questa normativa manca. Per questo è da giudicarsi positivamente il principio, inserito nella legge-ponte, di stabilire una serie di *standards* urbanistici validi per tutto il territorio nazionale, ai quali dovranno adeguarsi programmi di fabbricazione e piani regolatori, con evidenti vantaggi di coordinamento, di formazione e di esame. Il problema può essere risolto in parte perfezionando la legge n. 167 e soprattutto perfezionando gli altri strumenti di pianificazione.

Per quanto riguarda la seconda domanda, sono d'accordo sul legame tra gli insediamenti abitativi disciplinati dalla legge n. 167 e gli insediamenti industriali, attualmente privi di una adeguata disciplina. Naturalmente, occorre tener conto che usciamo da una legge di settore per entrare in un'altra legge, sempre di settore. Credo perciò che, a questo punto, il problema possa essere risolto o per fasi successive, attraverso l'ampliamento del campo di azione della legge n. 167, o, in maniera più corretta ed efficace, affrontando decisamente il problema della disciplina del territorio con la nuova legge urbanistica. Infatti i medesimi nessi che si riscontrano tra insediamenti industriali e insediamenti abitativi, esistono anche tra residenze, insediamenti produttivi in genere (compresi quelli agricoli e turistici), aree da salvaguardare per la tutela dell'ambiente, infrastrutture, eccetera. Quindi il problema si risolve soltanto disciplinando l'uso del territorio e garantendo adeguati poteri all'azione pubblica.

Certo, se pensiamo allo sviluppo urbano, alla connessione tra i problemi dell'abitazione

e quelli del posto di lavoro, alla crisi dei trasporti pubblici, al traffico sempre più congestionato in riferimento ad una futura disciplina urbanistica, lontana ancora dall'essere tradotta in realtà, la proposta dell'onorevole Todros diventa quasi una necessità assoluta perché è impossibile continuare a sostenere questo assoluto distacco tra luogo di lavoro e abitazione.

La terza domanda infine è stata formulata in termini estremamente concisi: come è possibile convogliare l'attività privata nell'ambito dei piani particolareggiati con la legge numero 167? La domanda, è precisa e breve ma la risposta richiede alcune considerazioni sulla politica edilizia degli ultimi anni, che forse, per certi aspetti, è stata ancora meno chiara di quella urbanistica.

In un certo senso ci riproponiamo, in questa sede, i gravi problemi degli incentivi per l'attività edilizia, che in Italia sono stati sempre generici e molto spesso controproducenti.

Gli esoneri fiscali, in particolare, hanno consentito un *boom* dell'edilizia (generico e inconsistente) e dall'altro hanno posto le premesse per la distruzione del patrimonio edilizio preesistente, in larga parte costituito dai centri storici.

Altri incentivi possono essere forniti da una adeguata politica creditizia. Il credito in Italia non è stato certamente molto selezionato, né è stato usato come strumento di politica edilizia, in quanto esso è sempre rimasto legato alla situazione dei prezzi del suolo, costituendo una spinta non indifferente alla loro lievitazione. Quindi la selezione del credito è un altro strumento che si può senz'altro utilizzare per guidare una politica edilizia legata allo sviluppo delle città e quindi per convogliare l'attività dei privati nei piani di zona.

Occorre infine eliminare alcuni « disincentivi », costituiti dalla differenza di trattamento che ancora sussiste tra i privati che operano nei piani di zona o fuori di essi in relazione agli oneri di urbanizzazione. È necessario a tal fine emendare la legge-ponte, vincolando i proprietari che costituiscono fuori dei piani di zona al pagamento degli oneri di urbanizzazione, così come avviene nell'ambito dei piani di zona.

DEGAN. Ho colto una frase dell'ingegner Vittorini secondo la quale la legge n. 167 ha determinato un miglioramento della politica urbanistica da parte delle amministrazioni comunali legando lo sviluppo delle città ad una azione concreta da parte delle amministrazioni

ni stesse per la scelta delle aree e per i piani di zona, guidando quindi in modo operativo e secondo gli impegni precisi di bilancio lo sviluppo delle città. Ma io pongo una domanda che in certo senso deborda dalle questioni sulla legge n. 167 ed ha carattere più generale. Se questo è uno dei vantaggi, in che senso è anche vantaggioso per l'amministrazione pubblica, evidentemente in una visione programmata, prescindere nei piani particolareggiati da indicazioni di natura finanziaria?

Seconda domanda. I piani di zona hanno carattere di piani particolareggiati. In pratica, però, i piani particolareggiati sono stati in qualche modo modificati. Ciò rischia di determinare o una riadozione dei piani o di andare incontro a contestazioni giuridiche molto gravi. Nella esperienza dell'ingegner Vittorini, sono numerose queste difformità fra previsione generale e previsione operativa, che incidono sull'*iter* operativo della legge? Ed eventualmente come vi si può ovviare?

Ella ha parlato degli inconvenienti della legge di Napoli. Senza andare al problema di fondo della legge di Napoli, anche riferendomi a quanto afferma la relazione Martuscelli, secondo la quale vi è una certa ostilità ad applicare quella legge, ritiene lei, secondo la sua esperienza, ingegner Vittorini, che questa ostilità ad applicare la legge di Napoli dipenda dal fatto che l'indennità di esproprio risulta eccessiva ovvero, come accennava il dottor Martuscelli, dipenda anche dalla difficoltà del contenzioso che ne deriva e, quindi, dal rischio che i comuni si vedano gravati di spese notevolmente superiori a quelle preventivate? In qual modo queste due componenti si legano e come, eventualmente, incidono?

VITTORINI. Per quanto riguarda la prima domanda, il problema di dare un contenuto di previsione finanziaria impegnativa al piano di zona è un problema reale. Se si riuscisse a precisare in un impegno di bilancio decennale l'attuazione del piano, vi sarebbe certamente un vantaggio. Però vi sono anche determinati inconvenienti, il primo dei quali è che quando è nata la legge n. 167 mancava qualsiasi legge di finanziamento. Quindi, teoricamente, i comuni non avrebbero potuto fare altro che ricorrere ai propri bilanci per formulare il piano finanziario; è nota a tutti la situazione finanziaria dei comuni, per cui praticamente si sarebbe bloccata l'applicazione della legge. Con la legge n. 847 i comuni hanno un primo riferimento certo per la formazione del piano finanziario, potendo con-

tare sul 20 per cento dell'importo delle spese previste dal piano: è un primo riferimento, sulla base del quale il comune può mettere in preventivo una certa entrata garantita dalla legge ed ipotizzare poi le spese ed i graduali recuperi. Per questo però è necessaria una maggiore elasticità della legge n. 847. Come accennavo. Il rapporto fra programma decennale finanziario del piano di zona ed attuazione annuale deve essere analogo a quello che esiste tra programmazione economica e politica e bilancio dello Stato: la programmazione economica prevede infatti le risorse globali, ma poi, attraverso i preventivi e i consuntivi di bilancio si precisano le ripartizioni di spese e gli obiettivi successivi. A prescindere da queste considerazioni di ordine generale, l'entrata in vigore della legge n. 904 ha reso indispensabile la trasformazione del piano finanziario in relazione indicativa di spesa. Infatti, mentre con la determinazione del prezzo di esproprio in riferimento ad una data fissa la previsione degli oneri di esproprio era ben precisa, con la legge n. 904 il comune si trova nell'assoluta impossibilità di formulare qualsiasi programma finanziario, perché il meccanismo della legge di Napoli ha il fondamentale inconveniente di tenere ancorati i prezzi di stima alla evoluzione nel tempo del prezzo di mercato. Come può allora un comune dire che fra 10 anni il prezzo di mercato sarà questo o quello? Non lo può sapere.

Già è difficile prevedere il prezzo di mercato in modo costante, e le difficoltà aumentano ancor più se si considera il contenzioso. Quindi, data questa situazione, è impossibile trasformare (se non si risolve il problema dello strumento espropriativo, e se non si rende più elastico lo strumento di finanziamento) una generica relazione di spesa in un piano finanziario che impegni non solo i comuni, ma anche tutti gli Enti pubblici che hanno il dovere di collaborare con l'amministrazione comunale, operando nello stesso ambito.

Per quanto riguarda la seconda domanda, il problema è, per noi tecnici e quindi anche per l'onorevole Degan, di estremo interesse sul piano culturale-professionale. L'operatività del piano particolareggiato si verifica proprio nel momento in cui da esso si passa alla costruzione della città.

La legge n. 167 ha consentito di fare notevoli passi avanti nella faticosa messa a punto degli strumenti urbanistici di attuazione, perché anzitutto, molto opportunamente, ha parlato di piani che avevano carattere di piano particolareggiato, e non di piani particolareg-

giati. Se la legge avesse parlato di piani particolareggiati *ex lege* n. 1150, sarebbero rimasti fissati inesorabilmente contenuti ed elaborati e sarebbe rimasta bloccata l'evoluzione che invece, nell'ambito dei piani di zona, si è potuta verificare. Oggi disponiamo di una serie di esperienze che vanno dai piani redatti in maniera definitiva, planivolumetrici (come per Torino o Reggio Emilia), a piani di zona basati su una lottizzazione definitiva capace però di accogliere una certa varietà di tipologie edilizie, a piani in cui le amministrazioni comunali hanno fissato i criteri della edificazione in forma più lata, affrontando poi direttamente e responsabilmente la fase successiva dei piani di attuazione nell'ambito dei programmi biennali.

Naturalmente, non si può dire quale, tra queste tre, sia la via migliore, perché il giudizio dipende dalle situazioni di fatto. Nel caso di Roma, ad esempio, i piani di zona del settore Tiburtino (numerosi deputati fanno parte del consiglio comunale di Roma ed hanno perciò senz'altro approfondito il problema) interessano nel loro insieme circa 90 mila abitanti, ma condizionano lo sviluppo di nuovi insediamenti per circa 300 mila. È evidente che se in questo caso i piani di zona avessero avuto in partenza carattere planivolumetrico definito, essi avrebbero condizionato e cristallizzato l'intero settore urbano o sarebbero stati superati in breve tempo dai fatti. Il comune di Roma, ha precisato nell'ambito dei piani di zona gli *standards* della disciplina edilizia, il rapporto fra aree verdi ed edificate, le destinazioni d'uso e così via; in sede attuativa ha redatto i piani esecutivi planivolumetrici, inquadrati adeguatamente nell'intero settore urbano, e su questa strumentazione si sono innestati i programmi di settore. Pertanto, in questo campo vi è una gamma notevole di alternative e di possibilità.

Circa la necessità di riadottare il piano di zona a seguito di eventuali varianti, posso parlare sulla base di esperienze soggettive.

Nei casi in cui la variante riguarda piani planivolumetrici ben precisi e necessariamente rigidi, evidentemente la riadozione è necessaria, e di solito i comuni hanno provveduto, senza che ci siano stati ritardi. In altri casi invece, quando le prescrizioni sono più larghe, vi è la possibilità per l'amministrazione comunale di operare all'interno delle norme che essa si è date. Non mi risulta che vi siano stati inconvenienti e ritardi in relazione al grado di approfondimento dei piani di zona ed alla riadozione delle varianti: anzi questo

continuo aggiornamento degli strumenti urbanistici è positivo, perché costituisce garanzia dell'adeguamento dei piani al mutare delle esigenze.

Per quanto riguarda la terza domanda, torniamo al sistema della legge di Napoli. L'onorevole Degan chiedeva: le difficoltà nell'applicazione della legge discendono dalla determinazione dell'indennità o dal contenzioso? In sostanza, debbo dire che discendono da tutti e due i motivi, soprattutto se si considerano le mie premesse (relativamente all'operatività della legge n. 1150) e lo stretto collegamento fra il meccanismo di lievitazione dei prezzi delle aree e l'incisività degli strumenti di disciplina edilizia. Per esempio, in una città in cui non vi è una regolamentazione edilizia adeguata, praticamente su un'area di mille metri quadri è possibile realizzare edifici di altezza sui 18-20 metri, con quattro metri di distanza dai confini, e sei metri dall'asse stradale ed in quel caso i mille metri quadri hanno un indice fondiario pari a 12-14 metri cubi per metro quadro. Naturalmente, questo significa che su quell'area si possono realizzare 150 vani. Quindi il prezzo dell'area, nel cosiddetto libero mercato, si forma in relazione ai vani che si possono realizzare.

TODROS. Però questo è sbagliato!

VITTORINI. Tuttavia, succede. A prescindere dalla legge n. 167, nel momento in cui interviene uno strumento di disciplina urbanistica che stabilisce che su mille metri quadri si realizzano non 150 vani, ma 30, automaticamente si verifica uno squilibrio fra il vecchio prezzo dell'area e la nuova possibilità di utilizzazione edilizia. Quindi, innanzi tutto, occorre abituarsi a riferire il prezzo delle aree non più all'unità di superficie, ma al volume che su tali aree si può realizzare, verificando così la «sostenibilità», per il vano realizzato, dell'incidenza del costo dell'area.

In un mercato fondiario come quello che esiste in Italia, in cui la sola offerta condiziona il mercato, il prezzo delle aree stenta ad allinearsi sulla cubatura realizzabile e rimane quindi troppo elevato: così l'applicazione della legge di Napoli, difficilmente riesce – come abbiamo visto – a liberarsi dei prezzi speculativi di un mercato abnorme, perché basato sul supersfruttamento delle aree, per passare invece ad una valutazione obbiettiva, legata al limite di sopportabilità dell'incidenza dell'area sul costo globale delle abitazioni. Questo è proprio il *punctum dolens* di fronte al

quale ci si trova. Per molti comuni si è cercato di fare delle valutazioni globali di tutte le aree, per vedere quanto si spende per gli espropri. In sostanza, si trova questa permanenza del prezzo speculativo «a metro quadrato», in una logica completamente nuova, che è quella dell'incidenza «a metro cubo». Lo stesso accade per quanto riguarda le valutazioni delle aree per i servizi pubblici.

È evidente, infine, che la legge di Napoli (e la conseguente circolare del Ministero delle finanze) non può trovare – o troverà difficilmente – una applicazione completa, perché nell'ambito dello stesso piano di zona e dello stesso limite di esproprio introduce una diversità di trattamento che veramente ripugna. Non si può pensare che, siccome su un determinato lotto è previsto un grattacielo, il lotto stesso sia espropriato a un prezzo altissimo, mentre i terreni che si trovano nella zona verde circostante vengono espropriati ad un prezzo irrisorio.

È ovvio che questa disparità o sarà ridotta in sede di valutazione, elevando i prezzi delle aree non edificabili e quindi danneggiando i comuni, oppure costituirà oggetto di contenzioso, e sicuramente sarà ridotta o eliminata in tutte le sedi di giustizia, amministrativa e ordinaria. Circa il contenzioso, devo dire che per trovare esempi utili siamo costretti, nonostante la Costituzione e le nuove leggi a fare riferimento a norme vecchie. La legge speciale del 1932 per l'attuazione del piano regolatore di Roma prevedeva, ad esempio, uno strumento che ha funzionato abbastanza bene. Innanzitutto i prezzi erano determinati in maniera molto più conveniente per l'amministrazione pubblica, ma soprattutto presso la corte d'appello di Roma funzionava (e funziona ancora), una sezione che aveva il compito di risolvere man mano e rapidamente il contenzioso relativo alla determinazione delle indennità.

Ora, se noi potessimo risolvere legislativamente un problema di questo genere, il vantaggio sarebbe evidente: sarebbe possibile determinare le indennità per tutte le aree coperte dai piani di zona, comunicarle ai proprietari, avere quindi tutti gli eventuali ricorsi contemporaneamente ed esaurire in un anno o due il contenzioso.

Nessuno vuole punire il proprietario delle aree, ma risolto rapidamente il contenzioso, l'amministrazione comunale e gli enti di intervento edilizio possono effettivamente programmare. Oggi un ente di intervento edilizio non può mettere a riscatto la casa se non sa

quanto paga per le aree e questo lo sa solamente quando il contenzioso è concluso: lo stesso avviene per i comuni che non possono vendere le aree ai privati. Si tratta di un problema veramente determinante, di fondo, senza il quale non solo non si mette in funzione la legge n. 167, ma si annulla la funzione dell'ente locale, che rimane soltanto una bandiera senza alcun contenuto perché privo di mezzi finanziari, privo di capacità programmatiche, privo di strumenti di intervento diretto per la disponibilità delle aree.

NATOLI. Vorrei fare quattro domande. In primo luogo, a pagina 79 della relazione che ci è stata distribuita si parla di una diminuzione dei prezzi delle aree che sarebbe stata provocata dalla iniziativa dei comuni in via di attuazione della legge n. 167. Siccome non mi risulta, almeno per quanto riguarda il mercato romano, che negli ultimi tre anni sia intervenuta una diminuzione dei prezzi di qualche significato, come del resto risulta ufficialmente anche al comune di Roma (potrei citare la relazione del sindaco di Roma in occasione della discussione del primo piano di attuazione del piano regolatore, di cui una parte cospicua era costituita appunto dalla attuazione nel primo biennio della legge n. 167), vorrei chiedere in base a quali dati la relazione del Ministero fa questa affermazione.

MARTUSCELLI. I dati, sia pure sommariamente, sono pubblicati in un apposito prospetto.

NATOLI. Riguarda anche Roma?

MARTUSCELLI. No.

NATOLI. Allora il mio quesito rimane. Io pongo la questione in generale e poi in particolare, per Roma, perché tutti sanno che qui la questione dell'attuazione dei piani di zona ha le dimensioni più grandi.

PRESIDENTE. Onorevole Natoli, poiché ella fa riferimento alla relazione, sarebbe bene che riservasse questa domanda al direttore generale dottor Martuscelli.

NATOLI. Allora giro questa domanda al dottor Martuscelli. Un punto che a me sembra di grandissima importanza e che andrebbe approfondito anche in sede di proposte e sul quale bisognerebbe concentrare l'attenzione per vedere quali sono le cause reali che ritar-

dano l'attuazione della legge n. 167, è costituito dal problema del coordinamento degli interventi. L'ingegner Vittorini ne ha parlato diffusamente e si è riferito all'esperienza romana che, mi è parso, egli ritiene positiva. Personalmente credo che la cosa sia discutibile. Mi sembra però che l'unica proposta contenuta nella relazione, quella che tende a conferire al comune il potere di procedere alla espropriazione di tutte le aree all'interno dei piani di zona, anziché del 50 per cento, debba essere considerata oggi non sufficiente per risolvere questo problema. È infatti indispensabile ottenere la convergenza di tutti i programmi di investimento, anche con scadenze precise, senza le quali è impossibile arrivare ad un coordinamento reale e a programmi comuni tra le amministrazioni comunali e gli enti. Credo si possa affermare che ciò che ha ostacolato l'efficienza del lavoro della Commissione prevista dall'articolo 11 della legge - Commissione che deve periodicamente procedere alla scelta delle aree da urbanizzare - sia proprio l'assoluta mancanza, allo stato attuale, di una convergenza di programmi di investimenti tra comuni ed enti. Chiedo quindi se non sia il caso, tra le proposte che vengono avanzate, di precisare questo punto e di approfondirlo, nel senso che è necessario conferire al comune dei poteri maggiori non soltanto per quanto riguarda il potere di espropriazione, ma anche e soprattutto per quanto riguarda uno stimolo, un controllo, previsto dalla legge, nei confronti dei programmi di investimento degli altri enti. Infatti, l'esperienza dimostra che sul piano della collaborazione volontaria le cose non vanno in maniera soddisfacente.

Terza domanda. Non insisto sullo stato di ritardo nell'attuazione dei piani, che risulta chiaramente dalla relazione. A me sembra che qui vi sia qualche altra questione da sottolineare, mentre concordo sui rilievi di carattere generale fatti dalla relazione. Anzitutto vi è la questione del finanziamento. Vi sono casi come quello di Roma in cui il problema del finanziamento assume dimensioni gigantesche. Nel corso del primo biennio di attuazione della legge n. 167 il comune di Roma avrebbe dovuto procedere alla espropriazione di circa 600 ettari, cioè il 50 per cento dei 1200 da espropriare. Voi comprendete che 600 ettari rappresentano un impegno ingente, se si pensa non soltanto al prezzo di esproprio ma anche al costo dell'urbanizzazione. Ci troviamo di fronte a cifre che impongono al comune di Roma, e proporzionalmente agli altri comuni, degli investimenti che sconvol-

gono il bilancio comunale. Tenete presente, inoltre, che il comune di Roma ha 1000 miliardi di debiti. Allora è evidente che il problema del finanziamento deve essere visto nella sua dimensione reale. L'attuale 20 per cento è assolutamente irrisorio rispetto a problemi di tale portata, e quindi concordo con la relazione Martuscelli, là dove si suggerisce che tutto il sistema venga notevolmente modificato.

Vi è però un'altra questione: quella delle attrezzature tecniche dei comuni e della necessità per essi di trovare forme di collaborazione con organismi pubblici che possiedano insieme capacità finanziaria e organizzazione tecnica tali da poter affrontare su questa dimensione i problemi delle urbanizzazioni e, in particolare, della costituzione delle grandi infrastrutture, ferma restando, l'autonomia di decisione comunale. Trattasi, a mio giudizio, di un problema che dovrebbe essere esaminato.

Ora, chiedo all'ingegner Vittorini se vi sono orientamenti a questo riguardo e se il Ministero dei lavori pubblici prende nella dovuta considerazione la questione della inadeguatezza delle attrezzature tecniche delle amministrazioni comunali di fronte a problemi assai complessi di programmazione unitaria e di interventi di queste dimensioni.

Infine, per quanto riguarda lo strumento di espropriazione sono d'accordo, così come il collega Todros, sulle osservazioni che vengono fatte nella relazione circa gli inconvenienti della legge di Napoli. Ma mi pare che fra le proposte manchi un suggerimento preciso per superare questa situazione.

L'ingegner Vittorini a questo riguardo ha fatto poco fa un riferimento molto interessante, ossia ad un articolo della legge del piano regolatore di Roma. Vorrei sapere se questo riferimento gli organi del Ministero intendono trasformarlo in una proposta precisa o no. Sarebbe assai importante se questo suggerimento fosse trasformato in una proposta precisa. Nessuno di noi si nasconde che dietro questa questione vi è l'altra, più importante e decisiva, dello strumento di espropriazione che dovrà operare per quanto riguarda la disciplina urbanistica generale. Non possiamo nasconderci che questo problema o si risolve in maniera tale che i comuni possano espropriare le aree oppure siamo sempre al punto di prima. E naturalmente, se così dovesse essere, tutti i discorsi che facciamo rimangono platonici.

**PRESIDENTE.** Ricordo ancora una volta che l'ingegner Vittorini è qui come esperto

e non come membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici e quindi risponde a titolo personale secondo quella che è la sua specifica competenza.

**VITTORINI.** L'onorevole Natoli è sempre molto brillante: ha posto un interessante quesito con la seconda domanda e con la terza ha fornito la risposta. Alle altre domande penso che meglio di me potrebbe rispondere il dottor Martuscelli o addirittura l'onorevole ministro. Ritengo però utile svolgere alcune considerazioni personali, specialmente in merito alla seconda e alla terza domanda.

Il problema di fondo - a mio giudizio - è sostanzialmente quello del coordinamento degli interventi. Mi sono riferito all'esperienza di Roma - senza formulare giudizi - perché effettivamente l'amministrazione comunale, trovandosi di fronte all'attuazione della legge 167, ha potuto - e dovuto - fare un bilancio della situazione della città, e prendere responsabilmente atto, per esempio, che ormai la situazione delle infrastrutture urbane e delle attrezzature era « scoppiata », e non consentiva più alcuna possibilità di intervento edilizio. Si è potuto così riscontrare che lo sviluppo massiccio e caotico del passato aveva posto le premesse per una paralisi totale: finora era stato agevole collegare case ed acquedotti esistenti, prolungare le fognature per arrivare ai collettori esistenti, agganciarsi con semplici collegamenti a linee telefoniche o elettriche esistenti. Considerando globalmente quello che era avvenuto a Roma nel passato e mettendolo a raffronto con i programmi futuri (parlando cioè non più in termini di singole licenze di costruzione, ma in termini di 30 mila abitanti in un posto e 50 mila in un altro) si è visto che il sistema delle infrastrutture romane era « scoppiato », che occorreva una nuova rete idrica e nuove adduttrici, che la rete fognante bisognava rifarla perché ormai l'inquinamento del Tevere e dell'Aniene ha ridotto tali fiumi a vere fogne. Si è visto, dunque, proprio impostando i piani di zona che bisognava esaminare e cercare di dare ad essa un ordine programmatico.

Ecco perché mi riferivo all'esperienza romana: la legge n. 167 a Roma è in corso di attuazione ed è quindi prematuro formulare giudizi positivi o negativi. Quello che si può dire è che questa esperienza ha messo in luce la esigenza di un coordinamento operativo *reale* e non *formale*. Attualmente a chi è affidato questo coordinamento? Alla commissione di cui all'articolo 11. Dico subito che questo non basta perché rimane scoperta la fase de-

terminante, quella delle decisioni. Per esempio, il direttore generale dell'ANAS di quali di questi organi di coordinamento attualmente fa parte? Di nessuno. Invece l'importanza che l'ANAS ha per le grandi infrastrutture urbane e territoriali è determinante. L'ENEL ha determinanti connessioni con la ACEA, però è fuori del coordinamento. Lo stesso dicasi per gli altri organi dello Stato.

Il problema è quindi ancora quello della efficienza della pubblica amministrazione, al centro e alla periferia, compresi gli enti locali.

In questo senso dico che l'onorevole Natoli ha fornito con la terza domanda la risposta alla prima; infatti la riqualificazione ed il potenziamento dell'attrezzatura tecnica dei comuni e dei ministeri è il problema fondamentale da affrontare per garantire l'operatività dei piani urbanistici e quindi anche dei piani di zona. Se continuiamo a fare bei discorsi di assetto territoriale e di nuove strutture urbane, rimarremo su un piano velleitario e non riusciremo a dare un contenuto operativo e di coordinamento alla legge.

Ora, non so se su questo problema il Ministero dei lavori pubblici abbia assunto iniziative: potrà rispondere al riguardo il dottor Martuscelli meglio di me, però a me pare che porre questa domanda, in questa sede, esclusivamente al rappresentante del Ministero dei lavori pubblici o ad un esperto, sia un modo un po' generico di procedere. C'è un ministro della riforma burocratica, c'è una attività legislativa ed una viva discussione sul riordinamento e sul potenziamento della pubblica amministrazione; c'è un fiorire di proposte legislative in merito al potenziamento della organizzazione degli enti locali e tutta questa materia si concentra proprio nel Parlamento. Quindi la domanda posta a me dall'onorevole Natoli potrei rivolgerla io, elettore, a voi, legislatori.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, ingegner Vittorini, della sua esposizione. Vorrei porre anch'io una domanda.

È innegabile - ed è una cosa che a noi dà molta soddisfazione, almeno a me personalmente - che la legge n. 167 abbia dato al nostro paese una coscienza urbanistica che la legge del 1942 non era riuscita a dare. La legge n. 167 si è collocata forse in un clima speciale, in un periodo di tensione e ciò, come già è stato messo in rilievo in altra seduta, ha permesso ai comuni di acquisire una serie di documenti di alto valore e contenuto urbanistico. Noi sappiamo che i piani regolatori generali realizzati in virtù della legge

del 1942 sono pochissimi. Sono cinque anni che la legge n. 167 è stata discussa ed è entrata in vigore (siamo oggi al 20 aprile 1967 e la legge reca la data del 18 aprile 1962). Che cosa possiamo dire sulla sua attuazione? Non ha l'ingegner Vittorini l'impressione che purtroppo le città, i comuni non si siano mostrati all'altezza, per una infinità anche di giustificati motivi, dell'attuazione della legge? Per esempio, l'articolo 10 stabiliva che ogni anno, per quella metà di aree edificabili che era riservata agli enti edilizi, si dovevano accogliere le richieste degli enti stessi e nell'anno successivo si dovevano decidere quali aree mettere a loro disposizione. Ora, la sensazione che si ha è che praticamente gli enti edilizi abbiano presentato le richieste ed i comuni in generale - non voglio riferirmi a Roma di cui non conosco la particolare situazione, ma posso riferirmi ad altri comuni, come ad esempio a comuni dell'alta Italia - non abbiano risposto, per cui la speranza suscitata dalla legge n. 167 per uno sviluppo, per una estensione, una facilitazione dell'edilizia economica o popolare è stata in certo qual modo frustrata, è andata delusa.

Pertanto io chiedo: ha questa sensazione l'ingegner Vittorini? E, data la sua esperienza, se possiede dati precisi al riguardo, può fornirceli?

**VITTORINI.** Ringrazio il Presidente per avere posto l'accento su un problema particolarmente importante che richiede però qualche piccola precisazione a monte. Si fa, di solito, riferimento ad un periodo di cinque anni di applicazione della legge. Ma teniamo conto che, appena la legge è entrata in vigore, è emersa immediatamente la impossibilità di attuarla per mancanza di finanziamenti, tant'è vero che vi furono una serie di iniziative per cercare di convogliare nell'ambito della legge n. 167, ad esempio, i finanziamenti disposti con varie leggi settoriali che consentissero ai comuni di realizzare gli interventi necessari con un minimo di aiuto dello Stato. Quindi la legge n. 167 ha avuto un avvio particolarmente difficile, tanto che i primi comuni che hanno cominciato ad attuarla sono stati quelli che potevano fare riferimento a qualche disponibilità di bilancio - per esempio Torino e, in parte, Milano - o quelli che potevano contare su risorse di carattere diverso.

Il chiarimento in merito al finanziamento della legge è arrivato, se non erro, nel 1964 con la legge n. 847. Ma nel frattempo era stata addirittura accusata di incostituzionalità

l'intera legge: di conseguenza si è verificato il blocco della stessa legge, con lo sbandamento dei comuni e l'impossibilità di fare riferimento ad uno strumento espropriativo preciso. Inoltre fu rimessa in discussione la legge nella sua totalità, perlomeno nelle pretese di qualcuno che voleva eliminarla e tornare indietro. Questo periodo di stasi e di ripensamento si è concluso, in sostanza, solo un anno fa, perché la legge n. 904 è della fine del 1965.

Ora, il giudizio sulla operatività della legge in un anno e mezzo, su quello cioè che si è fatto, non può essere che globalmente positivo, se si pensa che dal 1942 al 1962, cioè in venti anni teorici e in dieci o quindici anni reali di attuazione della legge del 1942, non si è fatto niente: vi sono stati in tutto una cinquantina di piani regolatori. Se facciamo il confronto con i piani realizzati in base alla legge n. 167, se consideriamo ciò che hanno fatto i comuni obbligati e quelli non obbligati, se ricordiamo che ancora ieri c'erano città capoluogo di provincia che andavano avanti con regolamenti edilizi della fine dell'800, dobbiamo riconoscere che un enorme salto qualitativo vi è stato.

Per quanto riguarda la domanda successiva, se cioè i comuni si sono dimostrati o no all'altezza dei nuovi compiti, posso rispondere, in base alla mia esperienza personale, che i comuni hanno cercato di fare quanto era nelle loro possibilità, e sono riusciti a fare cose che nessuno pensava riuscissero a fare.

**PRESIDENTE.** I proventi della legge n. 246 del 1963 non avrebbero dovuto essere impiegati in prima linea?

**VITTORINI.** Il fatto è che i proventi della legge n. 246 sono stati pressoché inesistenti.

**PRESIDENTE.** Sono stati 17 miliardi.

**NATOLI.** Su scala nazionale.

**VITTORINI.** I proventi della legge n. 246, dicevo, sono stati pressoché inesistenti; non solo, ma anche tale legge ha subito la stessa contestazione, sul piano costituzionale, quindi lo stesso blocco di operatività.

**NATOLI.** Anche lì ha operato la sentenza della Corte costituzionale bloccando l'applicazione della legge.

**VITTORINI.** Si aggiunga che anche a questo riguardo, in sede di controllo della spesa pubblica ci troviamo in una situazione iden-

tica a quella di cui si parlava prima per il controllo del credito. Il blocco della spesa pubblica non può essere inteso, nel momento in cui il paese si appresta a darsi un assetto territoriale attraverso i suoi enti locali, fissati dalla Costituzione, come paralisi della azione pubblica: dovrebbe essere inteso piuttosto come selezione della spesa. Invece accade - parlo in base alla mia esperienza personale - che l'amministrazione dei lavori pubblici impone a certi comuni di studiare un nuovo piano regolatore, a certi comuni di coordinare la propria attività edilizia di fronte a fatti emergenti (ad esempio grossi insediamenti industriali - come è avvenuto nel caso di Bari, di Taranto -), a rilevanti fatti di natura intercomunale, come nel caso di Napoli. Il consiglio comunale, responsabilmente, decide che occorre potenziare gli uffici tecnici (i quali sono generalmente inadeguati) che occorre fare le cartografie, che occorre formare nuovi organismi di ricerca e di elaborazione. Il comune delibera, la giunta provinciale amministrativa non approva. Se approva la giunta provinciale amministrativa, la proposta arriva alla commissione centrale della finanza locale che non approva perché è stato deciso il blocco della spesa pubblica. Come si fa, allora, a dire che il comune non opera? Il comune ha cercato di fare quello che era nelle sue possibilità. Il coordinamento con gli organi centrali e periferici dell'amministrazione pubblica potrebbe essere utile anche per superare questa diffidenza e sfiducia nei confronti del comune per qualificare l'azione degli enti locali, che non è solo di bilancio ma anche operativa. In ogni caso non si può sostenere, a mio avviso, che i comuni abbiano dimostrato insufficienze nell'attuazione della legge n. 167.

Per quanto riguarda l'articolo 10, e quindi gli enti, il problema diventa più complesso, perché l'operatività della legge non coinvolge solo i comuni ma anche gli enti. Mi sono trovato recentemente, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge, di fronte a responsabili di enti di intervento edilizio i quali interpretavano la legge nel senso che il comune doveva dare loro l'area, non assegnare una ubicazione. Essi cioè sostenevano che il comune doveva assegnare semplicemente l'area. E quando il comune invita gli enti a espropriare le aree gli enti non espropriano, ma cercano di acquistare. E non espropriano in parte perché la decisione relativa al ricorso all'espropriazione è di un certo peso, in parte per i motivi che dicevamo prima. Infatti essi ragionano in questo modo: « Io esproprio, il

privato fa opposizione, la legge consente, attraverso il decreto del prefetto, di immettersi sull'area per costruire. Ma come faccio io a fissare i canoni di affitto, le quote di riscatto? Come faccio a preparare i bilanci annuali? Non posso fare il bilancio rinviando a future sentenze della corte di appello o corte di cassazione: devo fare il bilancio con le cifre».

Torniamo sempre al problema della riqualificazione e del potenziamento dell'azione pubblica negli enti locali, negli enti di intervento edilizio, nell'amministrazione centrale e periferica dello Stato: il problema va risolto alla radice: e non può certo bastare qualche superficiale disposizione legislativa che consenta, ad esempio, piccoli ampliamenti degli organici dei comuni. Sono necessari interventi incisivi e complessi e non palliativi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ingegner Vittorini e penso che anche questa sua esposizione e il dibattito che ne è seguito siano stati estremamente produttivi per la Commissione, perché ne usciamo tutti arricchiti della esperienza molto profonda, come ho già sottolineato all'inizio di questa nostra conversazione, dell'ingegner Vittorini.

A questo punto devo invitare il direttore generale del catasto e dei servizi tecnici erariali a riferirci su un problema che suscita preoccupazioni notevoli nel paese e anche, direi, recriminazioni da parte delle amministrazioni comunali: il problema della valutazione delle aree.

Questo problema, mi pare, presenta due aspetti: uno che precede l'emanazione della legge n. 904, in relazione all'originario articolo 12 della legge n. 167 e l'altro che riguarda il criterio di valutazione che scaturisce dalla applicazione della legge n. 904.

È qui presente l'ingegner Foderà, che ringraziamo per essere intervenuto (così come ringraziamo il ministro delle finanze di avergli consentito di partecipare ai nostri lavori), il quale ci farà una esposizione esatta dei criteri cui si ispirano gli uffici tecnici erariali nella valutazione delle aree secondo l'originario testo dell'articolo 12 della legge n. 167 e i criteri che sono emersi e che sono stati, mi pare, comunicati a tutti gli uffici tecnici erariali dopo la pubblicazione della legge n. 904 che mi sembra siano restrittivi o per lo meno ispirati ad una valutazione frazionistica delle aree, costituenti le zone per l'edilizia economica popolare.

**FODERA.** Onorevole Presidente, il mio intervento si svolgerà necessariamente su un

binario obbligato; mi limiterò cioè a trattare la valutazione delle aree — unico argomento rientrante nella sfera delle attribuzioni degli uffici tecnici erariali — prendendo le mosse dalle questioni al riguardo sollevate dalla relazione del Ministero dei lavori pubblici.

Sarebbe stato auspicabile che, per quanto concerne le osservazioni sulle stime, la direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali ne fosse stata preventivamente informata. Ciò le avrebbe consentito di fornire una collaborazione in sede di stesura della relazione, onde ottenere un quadro più completo e documentato dei vari aspetti del problema.

Nella relazione, infatti, si asserisce che gli uffici tecnici erariali sarebbero mossi, nel valutare le aree, da una mentalità fiscale, ispirata da uno spirito difensivo degli interessi erariali ai fini della imposizione tributaria e si indicano 20 casi attribuiti ad enti che operano nel settore dell'edilizia economica e popolare, mentre, in effetti, le valutazioni citate come esempio riguardano la GESCAL.

Va comunque precisato, a tal proposito, che:

— la superficie complessiva dei 20 appezzamenti ascende a soli 5 (cinque) ettari, cifra invero esigua per essere scelta a rappresentare un fenomeno che investe alcune migliaia di ettari di aree interessate dai piani;

— per 4 (quattro) dei 20 casi citati, proprietari dell'area erano i comuni di Albenga, Cecina, Poggio a Cajano, Scalea ed in un altro era il civico ospedale di Figline Valdarno. Non è perciò da escludere che ragioni di interesse generale abbiano suggerito ai comuni ed agli enti proprietari richieste più moderate rispetto ai prezzi di mercato.

In generale può osservarsi che la divergenza fra valori stimati e prezzi richiesti dai proprietari è soltanto apparente dato che gli uffici tecnici erariali hanno fornito alla GESCAL i dati estimativi ai fini della acquisizione bonaria delle aree; ma nelle trattative ha certamente giocato la circostanza che detto ente può avvalersi della procedura di esproprio secondo il criterio della legge 15 gennaio 1885, n. 2392, il quale criterio consente, come è noto, di liquidare indennità pari a circa la metà del valore venale. I casi di più apparente divergenza traggono dunque motivo da situazioni particolari come quelle dianzi citate e, comunque, non possono essere assunti come indice di un certo livello qualitativo delle valutazioni eseguite dagli uffici tecnici erariali nell'applicazione della legge in discussione; ed anzi l'esame di tutte le valutazioni (si tratta di 283 appezzamenti ubicati in altrettanti

tanti comuni), della superficie complessiva di metri quadrati 855.738 (circa 86 ettari) effettuate per conto della GESCAL negli anni 1965 e 1966 sta a dimostrare che gli uffici tecnici erariali hanno in generale valutato correttamente le aree. Risulta infatti che le indennità di espropriazione calcolate sulla base dei valori venali fissati non sono superiori, nel loro ammontare complessivo, ai prezzi pagati dalla GESCAL.

Si è in particolare accertato, in base a dati forniti dalla GESCAL, riguardanti 633.730 metri quadrati di aree fabbricabili, che le richieste avanzate dai proprietari assommano a lire 1.805.166.055 ed i valori venali determinati dagli uffici tecnici erariali ascendono a lire 1.748.839.820.

E da rilevare che 147 comuni risultavano sforniti tanto di piano regolatore generale quanto di piani di fabbricazione o di zona e soltanto in 59 comuni erano stati adottati i piani di zona.

Ora mi sia consentito, per inciso e senza alcuna punta polemica, di respingere le accuse di malinteso senso di fiscalismo degli uffici tecnici erariali, fiscalismo che si tradurrebbe in stime più elevate, cioè a favore dei proprietari stessi. Gli uffici tecnici erariali, nel corso di un anno, effettuano nel complesso 400 mila consulenze (nel 1965: 392.965; nel 1966: 392.237), per un ammontare medio di lire 4.500.000.000.000.

Circa la metà di dette consulenze (205 mila nel 1965, 195 mila nel 1966) vengono prestate per l'applicazione delle imposte di registro e di successione; la restante metà riguarda i diversi settori patrimoniali della pubblica amministrazione. Il che significa che gli uffici tecnici erariali, proprio per questa duplice esperienza in campo professionale, sono qualificati ad assolvere con obiettività i compiti loro affidati.

Non è dunque in tale direzione, a mio sommo avviso, che devono rivolgersi le preoccupazioni per il supposto elevato costo delle aree.

Viceversa, acquistano rilievo alcune considerazioni svolte dall'ingegner Vittorini nel suo intervento. Quale è lo strumento in base al quale operano gli uffici tecnici erariali?

Proprio in risposta al quesito che lei, onorevole Presidente, si è compiaciuto di porre come obiettivo del mio intervento, dirò quanto segue. Il Ministero delle finanze inviò agli uffici la circolare 10 ottobre 1966, n. 87, nella quale, avendo preliminarmente acquisito i pareri dei competenti organi circa l'interpretazione della legge n. 904, modificativa

dell'articolo 12 della legge n. 167, venivano precisati i criteri da seguire, criteri che sono riportati a pagina LV della relazione Martuscelli.

Si diceva espressamente: « L'articolo 1 della legge n. 904 dispone il semplice rinvio ai modi previsti dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per cui l'indennità deve essere determinata nell'arco di tempo stabilito dalla legge n. 167 per l'attuazione dei piani, con riferimento al valore venale degli immobili al momento dei singoli espropri » (questo punto fondamentale è quello che discende dalla interpretazione data dall'Avvocatura generale dello Stato dopo la nota sentenza della Corte costituzionale). Tale interpretazione è basata sulle seguenti considerazioni: con la nuova legge n. 904 del 1965 si è voluta annullare la dissociazione che era contenuta nell'articolo 12, secondo comma, prima parte, della legge n. 167, tra la data di riferimento della stima a due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione del piano, e la data dell'esproprio. Il nuovo testo dell'articolo 1, non riproduce la seconda parte del secondo comma dell'articolo 12 della legge n. 167, dove si precisava che nella determinazione del valore venale non si doveva tener conto degli incrementi di valore dipendenti, direttamente o indirettamente, dalla formazione e attuazione dei piani.

In merito a quest'ultimo punto, l'Avvocatura generale dello Stato ha anche chiarito, evincendo le sue conclusioni sia dal testo dell'articolo 1 sia dalla lettura dei lavori preparatori della legge 21 luglio 1965, n. 904, che l'esclusione della particolare norma è stata dal legislatore deliberatamente voluta in quanto la norma medesima « è stata ritenuta autonoma dalla sentenza della Corte costituzionale e come tale non toccata, neppure in via consequenziale o derivata, dalla dichiarazione di incostituzionalità ».

In concreto, secondo l'interpretazione dell'Avvocatura dello Stato, l'indennità di espropriazione deve essere determinata tenendo conto, nella stima del valore venale, della destinazione risultante dai piani di zona formati ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 aprile 1962, n. 167.

In questo ordine di idee (e con ciò siamo al nocciolo della questione) il primo termine della media di cui all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885 non può che identificarsi, nel sistema della legge n. 167, con il giusto prezzo realizzabile in una libera contrattazione di compra-vendita dell'immobile da espropriare nelle condizioni in cui esso viene a trovarsi

al momento dell'esproprio, con la conseguenza che (e riproduco nelle sue conclusioni il parere dell'Avvocatura dello Stato) le aree destinate all'edilizia devono essere stimate considerando la loro possibilità o suscettibilità di sfruttamento come aree fabbricabili, nell'ambito delle prospettive offerte dai piani di zona, mentre, al contrario, le aree destinate a piazze, strade, verde pubblico, dovranno stimarsi adottando i metodi che, caso per caso, saranno riconosciuti idonei, tenendo conto della loro soggezione al vincolo di inedificabilità.

Il primo indirizzo attiene, evidentemente, alle cosiddette « plusvalenze », il secondo alle cosiddette « minusvalenze ».

Devo premettere che, fino ad oggi, agli uffici tecnici erariali non è pervenuta né dal Ministero dei lavori pubblici né dai comuni, né dalle prefetture o da altri enti alcuna concreta segnalazione ufficiale od officiosa sulla elevatezza delle valutazioni effettuate dagli uffici tecnici erariali. O meglio, ne è pervenuta una sola, in data 1° aprile 1967, da parte del comune di Taranto concernente un caso molto interessante, su cui mi permetterò di tornare in seguito.

Ho avuto anche il piacere e l'onore di intervenire al convegno, tenutosi presso il comune di Milano, di 72 sindaci di tutte le più grandi città dell'Italia settentrionale e di altri centri di varia grandezza. In quella sede, a quanto mi è stato dato percepire dagli interventi dei partecipanti, i problemi sollevati dai sindaci non vertevano sulla elevatezza dei valori attribuiti dagli uffici tecnici erariali, bensì sul ritardo determinato dal fatto che detti uffici esigono il piano particolareggiato di esecuzione onde poter procedere alla stima delle indennità. In qualche intervento venne poi avanzata l'ipotesi che gli uffici tecnici erariali scontassero, nel valutare le aree incluse nei piani, le opere di urbanizzazione previste dal piano, considerandole come se fossero esistenti al momento dell'esproprio.

L'ingegner Vittorini accennava ad una isteresi da parte degli uffici tecnici erariali nel recepire le reazioni del mercato alla imposizione del piano di zona nonché ad una supposta difficoltà ad effettuare le valutazioni con riferimento al parametro metro cubo di incidenza d'area per metro quadrato anziché al parametro metro quadrato.

Sulla prima questione va osservato che la esperienza degli uffici tecnici erariali dovrebbe garantire della loro sensibilità alle reazioni del mercato e sulla seconda questione si può affermare che il volume realizzabile

su un lotto edificatorio è un elemento idoneo ad influenzare la stima, a seconda però delle prospettive offerte dal piano e comunque nell'ambito delle concrete previsioni desumibili da specifiche indagini di mercato. Si tratta dunque di un metodo di valutazione che va inquadrato e interpretato alla luce dei criteri generali di stima più innanzi richiamati.

Quanto all'incidenza sulla valutazione delle previsioni relative alla urbanizzazione primaria, laddove questa non sia stata realizzata, è significativo che almeno in due dei 20 casi citati a pagina 50 della relazione della Direzione generale dell'urbanistica e cioè Pomezia e Praia, gli uffici tecnici erariali avevano indicato due valori afferenti rispettivamente alle due ipotesi di opere di urbanizzazione primaria realizzate o no al momento dell'esproprio. Nel prospetto della richiamata relazione è stato riportato solo il valore nella prima ipotesi.

Riprendendo il discorso sui criteri da adottare, il problema di fondo è quello della determinazione del « giusto prezzo » nelle differenti situazioni prospettate nella istruzione ministeriale.

Ho già detto che il primo termine della media di cui all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2392 (« valore venale »), si identifica, nel sistema della legge n. 167, con il giusto prezzo realizzabile in una libera contrattazione di compravendita dell'immobile da espropriare, nelle condizioni in cui esso viene a trovarsi per effetto dell'approvazione del piano di zona.

Ne discende che nella formazione del valore venale possono concorrere soltanto gli elementi recepiti dal mercato.

Ho già accennato alle ipotesi più frequentemente ricorrenti e cioè di plusvalenze e minusvalenze.

L'aspetto più appariscente delle prime si verifica nel caso di un'area che non aveva in precedenza alcuna destinazione, fuori di quella agraria, e che per effetto del piano di zona viene invece riservata a costruzioni di elevato indice di fabbricazione. Con ciò non si vuole affatto dire (e la circolare ministeriale lo afferma testualmente: « ... nell'ambito delle prospettive offerte dai piani ») che nella stima non si deve tener conto sia della incidenza generica del vincolo di zona sia delle limitazioni particolari che, nell'ambito dei piani, sono connesse con il sistema di legge.

In altri termini tali condizioni particolari possono condurre ad un valore minore di quello attribuibile allo stesso terreno sup-

posto ubicato fuori del piano di zona ma con analoga destinazione e tipologia edilizia.

Le considerazioni stesse non consentono di escludere, per gli stessi motivi, che in talune situazioni si possa pervenire a valori più elevati di quelli che si sarebbero verificati in mancanza del piano di zona.

Il caso delle minusvalenze può presentarsi quando un'area, in precedenza suscettibile di utilizzazione edilizia, per effetto del piano di zona rimane destinata a verde pubblico, strade, piazze, eccetera.

In questa sede rivestono un certo interesse le osservazioni formulate dal comune di Taranto. Detto comune ha attualmente in fase molto avanzata di elaborazione un piano dettagliato e particolarmente curato nel quale sono riportate le tipologie edilizie necessarie alla individuazione delle caratteristiche per la determinazione delle indennità di esproprio.

Su richiesta del comune l'ufficio tecnico erariale ha predisposto la stima istituendo una scala di merito fra i singoli lotti in base alle caratteristiche intrinseche ed estrinseche di ciascuno di essi secondo le tipologie previste dal piano.

Come ha operato l'ufficio? Innanzi tutto è partito dal valore venale di libero mercato, attenendosi così al criterio fissato nell'istruzione ministeriale a seguito del parere dell'Avvocatura dello Stato, per zone raffrontabili viciniori; ha poi apportato a questo dato di partenza una congrua decurtazione per tener conto di quella genericità del vincolo cui si faceva prima riferimento (si tratta non di vincolo specifico, ma di vincolo alla libera disponibilità del bene sul mercato). Successivamente l'ufficio ha proceduto all'applicazione, istituendo una certa scala di merito, dei valori di incidenza di area in rapporto alle destinazioni planivolumetriche che il piano stesso ha indicato.

Quanto poi alle zone destinate ai servizi, l'ufficio ha calcolato la cubatura necessaria per mercati e scuole; dal momento che per tale destinazione non è ipotizzabile il libero commercio, ha apportato al valore una decurtazione che, all'incirca, può identificarsi nello sconto annualità per il tempo occorrente per la costruzione, tenendo altresì conto che la costruzione può essere realizzata solo dal comune.

Difficoltà oggettive sono sorte invece (e questo va riconosciuto) nella determinazione dei valori delle aree destinate a strade pubbliche.

Dalle notizie pervenute alla Direzione generale del catasto è emerso che in qualche

caso le aree aventi tale destinazione potevano essere valutate in misura inferiore. Va peraltro tenuto presente, e sarà meglio precisato appena in possesso dei dati statistici relativi, che si tratta solo di casi sporadici e che la necessaria uniformità di indirizzo potrà ottenersi sulla base della esperienza acquisita.

Quanto alla osservazione di alcuni comuni circa i ritardi che sarebbero connessi alla richiesta da parte degli uffici tecnici erariali di venire in possesso del piano esecutivo, è da premettere che ragioni di snellezza ed economia postulano l'esigenza di eliminare o ridurre il contenzioso, esigenza cui l'onorevole Degan ha accennato nel suo intervento e che è stata recepita dall'ingegner Vittorini e dal dottor Martuscelli. Gli uffici tecnici erariali devono sapere con precisione che cosa devono stimare, e per stimare un'area occorre conoscerne la destinazione, con riferimento a dati certi che sono quelli risultanti dai piani. Né d'altronde si può prescindere dai piani esecutivi essendo gli stessi prescritti dalla stessa legge espropriativa che, a tal riguardo, fa espresso richiamo alla legge urbanistica.

Un altro elemento, peraltro meramente strumentale, che sarebbe causa di ritardi è la situazione cartografica dei comuni. Anche l'ingegner Vittorini ne ha fatto cenno trattando di ciò che i comuni hanno fatto in applicazione dell'articolo 10 nel tempo trascorso dall'approvazione della legge n. 167.

Per migliore intelligenza di entrambe le questioni è necessario ricordare che l'approvazione del piano esecutivo è condizione inderogabile perché gli enti di edilizia popolare possano espropriare le aree. Infatti l'articolo 9 fa dipendere la dichiarazione di indifferibilità e di urgenza di tutte le opere ed edifici compresi nel piano dall'approvazione del piano medesimo, il quale, con l'approvazione, acquista il valore di piano particolareggiato di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (articolo 9 - primo comma - della legge n. 167).

Per i piani di cui alla legge n. 167, il dispositivo della legge (articoli 4 e 5) conferisce ai piani medesimi un contenuto non meno rigido rispetto ai piani particolareggiati di cui alla legge urbanistica e prescrive specificamente:

A) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia (articolo 4 comma b, prima parte);

B) e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici (articolo 4, comma b, seconda parte).

A questo punto è d'uopo chiarire, con riferimento alle critiche affiorate nel convegno di Milano, cui si è dianzi accennato, quali siano le condizioni necessarie perché gli uffici tecnici erariali possano assolvere i loro compiti. Non sono, in sostanza, né la condizione *A* né la condizione *B*. Ai fini della stima è sufficiente che sia indicata nei piani la suddivisione in zone distinte secondo la tipologia edilizia, come ad esempio per i piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore di Roma.

C'è inoltre da aggiungere (e qui torniamo all'importanza della dotazione cartografica) che il piano, come qualsiasi strumento espropriativo, dev'essere corredato anche degli elenchi catastali delle proprietà in esso comprese (articolo 5, comma terzo, della legge n. 167) nonché della planimetria in scala non inferiore ad 1/2000, disegnata sulla mappa catastale contenente gli elenchi di cui all'articolo 4 più innanzi richiamato.

Indubbiamente ciò pone in difficoltà molti comuni. Che cosa si sta facendo al riguardo? Non entro nel merito delle disposizioni eventualmente previste al riguardo dal Ministero dei lavori pubblici, ma la direzione generale del catasto si è preoccupata da tempo dell'aggiornamento delle mappe dei centri urbani. Così, per esempio, per il comune di Roma è stato dato in appalto il rilievo di tutta la zona racchiusa entro il grande raccordo anulare, cioè circa 40 mila ettari di terreno (considerando anche le zone debordanti dal raccordo); per Torino è stato completato il rilievo di tutta la zona esterna al centro storico, trasformando la vecchia mappa, e sono in corso intese con il comune per il centro storico; nello stesso modo si è provveduto per Padova, Genova e Palermo. Firenze ha una mappa abbastanza aggiornata e Milano una recentissima. Ho citato i grandi centri ma anche per i piccoli centri già da alcuni anni si è dato ordine agli uffici di dare la precedenza, nelle operazioni di verifica annuale, al rilievo delle opere pubbliche ed all'aggiornamento delle mappe urbane nei limiti degli stanziamenti assegnati alla direzione generale del catasto e delle forze tecniche di cui dispone. Passati in rassegna anche gli aspetti minori, resta da esaminare cosa è possibile fare per migliorare la situazione.

Si è posto ripetutamente in evidenza che il settore nel quale opera per la legge n. 167 l'Amministrazione del catasto è soltanto quello delle valutazioni e che l'attività degli uffici tecnici erariali in tale campo non può che

adeguarsi agli strumenti di legge che all'uopo sono stati predisposti.

Sulle valutazioni sono state mosse nella relazione del Ministero dei lavori pubblici delle critiche alle quali si è cercato di controdedurre ma sin da ora è necessario precisare che non è da una messa a punto dell'apparato burocratico tendente a condizionare l'orientamento fiscale degli uffici tecnici erariali che è da attendersi una incentivazione dell'attività espropriativa degli enti di edilizia popolare, bensì da una modifica o da un perfezionamento dello strumento legislativo.

Anche l'ingegner Vittorini ha affermato che l'unica via possibile è la modificazione della legge perché altrimenti si continuerà a procedere nella stessa maniera; potranno perfezionarsi gli interventi degli uffici ma sostanzialmente gli uffici stessi non si discosteranno dagli indirizzi suggeriti dall'Avvocatura generale dello Stato.

In linea generale il problema del criterio di valutazione delle aree ai fini dell'applicazione della legge n. 167 va considerato contenendo gli oneri derivanti ai comuni ed agli altri enti di edilizia popolare dalle espropriazioni con il necessario rispetto dei legittimi interessi dei proprietari quali sono stati riconosciuti e sanciti dalla Costituzione.

Possono ora configurarsi, prescindendo da ogni giudizio di natura politica, le seguenti due ipotesi:

1) che si vogliano escludere dal calcolo del valore venale le plusvalenze derivanti dalla formazione ed attuazione del piano ma che nel contempo non si vogliano considerare le minusvalenze dipendenti dai vincoli;

2) che si vogliano escludere dal calcolo del valore venale le plusvalenze ma che nel contempo si vogliano considerare le aree vincolate, ai fini dell'indennizzo, come tali e cioè indipendentemente dalla edificabilità.

La prima ipotesi condurrebbe a non tener conto tanto delle plusvalenze quanto delle minusvalenze.

Nella seconda ipotesi la stima del valore venale prescinderebbe da qualsiasi incremento di valore derivante direttamente od indirettamente dalla adozione e dalla attuazione del piano di zona mentre le aree destinate a strade, piazze e spazi di uso pubblico verrebbero valutate indipendentemente dalla edificabilità.

È evidente che dalla seconda ipotesi i comuni esproprianti trarrebbero i maggiori vantaggi.

Sembra che solo dai due concetti sopra riportati possano trarsi le conseguenze per una eventuale modifica del criterio attuale o

quanto meno per una definizione legislativa più coerente agli scopi che si vogliono raggiungere e che salvaguardi al massimo gli enti esproprianti dall'alea del contenzioso giudiziario. Non compete a me esprimere un giudizio a favore dell'una o dell'altra soluzione; resta peraltro il fatto che l'attività degli uffici tecnici erariali è connessa allo strumento legislativo ed alla tempestività con la quale i comuni forniranno agli uffici stessi gli elementi dei piani di zona.

MARTUSCELLI. Da quanto ha detto l'ingegner Foderà si potrebbe trarre l'impressione che ci siamo inventati queste cose.

A pagina 49 della relazione si legge: « Le notizie che pervengono in sede, sia pure in forma ufficiosa e frammentaria, indicano chiaramente che i comuni e gli enti, ma soprattutto gli enti, mostrano di non gradire la valutazione di codesti uffici... ».

Io non ho registrato i giudizi e quindi non sono in grado di documentare, ma posso citare diversi casi. Il comune di Cosenza, ad esempio, ci ha comunicato che le valutazioni fatte dall'ufficio tecnico erariale erano elevatissime. L'ingegner Vittorini potrà citare le cifre, essendo stato consulente del comune di Cosenza.

Il comune di Bari ci ha segnalato di questi casi. L'INCIS ha affermato che era stata fatta dagli uffici tecnici erariali la valutazione, in base alla legge di Napoli, di una certa area, a 20 mila lire a metro quadrato, e le cooperative nelle aree finitime, nella stessa zona, hanno acquistato le aree a trattativa privata a 10 o 12 mila lire a metro quadrato.

Nel convegno di Arezzo due amministratori comunali hanno affermato che non conviene assolutamente ricorrere alla procedura coattiva, perché attraverso l'acquisizione bonaria si riesce ad ottenere dei prezzi di gran lunga inferiori a quelli stabiliti dagli uffici tecnici erariali.

Già da diverso tempo noi in via ufficiosa avevamo saputo dai comuni che vi era questa differenza fra i prezzi di mercato e le valutazioni degli uffici tecnici erariali, e potrei citare decine di queste notizie che ci sono state fornite nei contatti in via ufficiosa che abbiamo avuto con i comuni.

Non ho avuto né il tempo né la possibilità di svolgere un'indagine, ingegner Foderà, perché non ho la sua competenza né la sua organizzazione.

Probabilmente avremmo dovuto prendere contatto con la sua direzione generale, ma

ognuno ha il suo carattere ed io sono favorevole a denunciare certe cose e sono convinto che certe lacune e certe carenze devono essere denunciate. Ho denunciato anche carenze della nostra amministrazione e, quando ho detto che un piano di zona era rimasto fermo venti mesi al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione, implicitamente ho accusato me stesso.

Per quanto riguarda i dati, ho parlato al plurale volontariamente. La GESCAL mi ha fornito questi dati come valori unici indicati dall'ufficio tecnico erariale; se in alcuni casi l'ufficio tecnico ha indicato due o tre valori, non posso contestare ciò. Noi abbiamo riportato i dati che abbiamo.

In sintesi, ci siamo limitati a registrare un fenomeno che ci era stato denunciato ed abbiamo tentato delle valutazioni soggettive che possono anche essere sbagliate e quindi venire contestate. Abbiamo parlato di un certo ritardo da parte degli uffici tecnici erariali a recepire i mutamenti dei valori di mercato, abbiamo rilevato che in queste valutazioni gli uffici tecnici si rifacevano a valutazioni di casi simili senza tener conto dei nuovi parametri, come ci è stato detto espressamente da alcuni comuni.

L'ingegnere Vittorini ci ha detto che nel fare queste valutazioni (lo ha detto ufficiosamente, ma sono pronto a presentare questi dati in forma ufficiale) l'ufficio tecnico erariale di Cosenza non considerava i nuovi parametri che tengono conto di una utilizzazione diversa qualitativamente e quantitativamente. Mi riservo, signor Presidente, in una futura seduta, di portare dati più precisi; ma ho voluto dire tutto questo per evitare certe impressioni che si potevano trarre dopo l'intervento dell'ingegner Foderà.

PRESIDENTE. Non le nascondo, ingegner Foderà, che la sua esposizione ci trova disorientati perché le attese della Commissione si dirigevano verso obiettivi diversi da quelli raggiunti, sia pure su consiglio dell'Avvocatura generale dello Stato.

ABATE. L'ingegner Foderà ha accennato a quanto ha appreso nelle diverse città d'Italia e si è fermato in particolare sulla città di Taranto. Io, come componente anche della Commissione difesa, ho esaminato nei mesi trascorsi quali siano le aree che il demanio sta per esitare per l'ammodernamento dell'*Hinterland* dell'arsenale militare. Abbiamo dovuto constatare, e mi sono fatto parte dili-

gente nel denunciare questo fatto, che, mentre l'ufficio tecnico erariale aveva fatto certe valutazioni, l'amministrazione militare procedeva diversamente nella valutazione degli stessi terreni, fino ad arrivare a scarti in più di 500 milioni per determinati lotti.

FODERA. Questa è una cosa che apprendo soltanto ora. Se le saranno fornite le necessarie precisazioni, la Direzione generale del catasto provvederà a dare esauriente risposta.

Bisogna peraltro vedere a quali fini è stata rivolta la richiesta di stima all'ufficio tecnico erariale, quale era la legge che nella specie doveva essere applicata e quali erano le caratteristiche dei terreni. Tutto questo oggi non saprei dire.

L'ufficio tecnico erariale effettua le valutazioni con il metodo statistico comparativo confortato dagli altri metodi di controllo suggeriti dall'estimo.

NATOLI. In una sede relativamente ufficiale, cioè in una Commissione del comune di Roma, sono venute a conoscenza di un fenomeno di questo genere: da un paio di anni i privati proprietari di aree incluse nei piani di zona procederebbero sistematicamente ad atti di vendita di piccoli appezzamenti; tali atti di vendita avverrebbero ad un livello di prezzi notevolmente superiore a quello attuale del mercato; ciò sarebbe fatto con lo scopo evidente di predeterminare una situazione, che sarà poi decisiva nel momento in cui saranno determinate le indennità di esproprio.

Vorrei chiedere al dottor Foderà se sia a conoscenza di questo fenomeno e in quale modo gli uffici tecnici erariali prendano atto e traggano le conseguenze di tale situazione, ai fini delle operazioni che saranno sollecitate a compiere successivamente, quando dovranno esprimere il loro parere sui livelli cui devono avvenire le espropriazioni da parte del comune di Roma e degli enti di edilizia popolare.

FODERA. Il fenomeno, cui si accenna anche nella relazione del Ministero dei lavori pubblici, non è nuovo essendosi in concreto già verificato qualche caso analogo per le aree ubicate nei comprensori soggetti ad esproprio da parte dei consorzi per lo sviluppo industriale.

I proprietari hanno talora dichiarato in occasione di compravendite, ai fini della im-

posta di registro, valori notevolmente elevati probabilmente con il recondito fine di preconstituire elementi di valutazione a loro favorevoli.

Apprendo peraltro soltanto ora dall'onorevole Natoli che il fenomeno si sarebbe verificato anche a Roma.

Va tuttavia osservato che gli uffici tecnici erariali sono in condizioni di porre adeguate remore ed adottare accorgimenti cautelativi. Infatti se domani un contribuente dichiarerà, ai fini dell'imposta di registro, un valore tre volte superiore a quello venale, l'amministrazione prenderà atto del valore dichiarato ma esso, ai fini statistici, quando risulterà chiaramente dimostrato che detto elemento estimale si discosta notevolmente dai dati medi della zona, non confluirà a determinare il nuovo valore. È cioè un caso che si pone di fronte ad ogni tecnico nello sceverare e nel valutare i dati di riferimento di cui è in possesso. Quando è che la questione potrebbe avere conseguenze preoccupanti? Non in sede di valutazione da parte dell'ufficio tecnico erariale, bensì in fase successiva di eventuale contenzioso, allorché l'autorità giudiziaria chiamata a giudicare la stima dell'ufficio tecnico erariale, impugnata dal proprietario espropriato, dovesse rimanere influenzata dal più elevato livello fittizio dei valori che, se verificatisi in forte numero, potrebbero costituire agli occhi del magistrato un elemento statistico non trascurabile.

Gli uffici tecnici erariali quando devono stimare quelle aree prendono nota di tutti gli elementi di giudizio ad essi noti - attraverso gli schedari particolari - e se rilevano dati o punte anomale non le considerano elemento conferente per la determinazione del valore.

In conclusione il problema sollevato dall'onorevole Natoli esiste e richiede un attento vaglio da parte degli estimatori ma non costituisce motivo particolare di preoccupazione.

TODROS. Vorrei fare una brevissima premessa. Come amministratore e come urbanista concordo con la sensazione che deriva dalla relazione Martuscelli.

Ho avuto occasione (per esempio nel comune di Torino, nel quale sono consigliere da 16 anni) di esaminare le stime fatte per gli espropri ed ho contestato le stime ma mi sono sempre sentito rispondere che tali prezzi corrispondevano alla stima fatta dagli uffici. Perciò, dottor Foderà, questa sensazione è ben chiara e presente, e corrisponde non a una situazione generica ma ad una realtà di fatto.

Il discorso fatto sulla media delle stime (cioè che se fossero eccessive darebbero maggior gettito allo Stato, in quanto la maggioranza di esse riguardano vendite e quindi recherebbero beneficio allo Stato) è un discorso che vale fino a un certo punto in questo campo, perché qui siamo di fronte ad una materia che dev'essere affrontata con la legge ed in modo nuovo, anche tenendo conto della sentenza della Corte costituzionale che dichiarava incostituzionale il primo comma dell'articolo 12, affermando chiaramente che i fini della legge sono determinanti ai fini della determinazione degli indennizzi. È evidente che tali fini per ora non interessano gli uffici tecnici erariali.

A mio avviso la circolare è estremamente grave, perché pone in evidenza solo certi aspetti della legge n. 904, legati alla legge n. 167, e non altri.

Ora, io vorrei rivolgere al dottor Foderà questa domanda. L'Avvocatura generale dello Stato e la circolare ministeriale insistono sul valore venale delle aree al momento dell'esproprio, come primo termine della media. Prima questione: che cosa vuol dire valore venale al momento dell'esproprio in un piano di zona? L'ufficio tecnico erariale non lo ha ancora individuato. Il piano di zona è un piano particolareggiato. Il citato articolo 9, primo comma, richiama chiaramente la legge n. 1150 e lo identifica in un piano particolareggiato, anche se per le sue funzioni specifiche va oltre le disposizioni dell'articolo 13 della legge n. 1150. Se si tratta di un piano particolareggiato, vorrei chiedere al dottor Foderà come si sia potuto dimenticare l'applicazione dell'articolo 38, che recita: « Per la determinazione delle indennità di espropriazione delle aree di cui all'articolo 18, non si terrà conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente sia indirettamente dall'approvazione del piano regolatore generale e dalla sua attuazione ».

Prima domanda. L'articolo 18 si riferisce a norme per l'attuazione dei piani regolatori comunali e stabilisce che i comuni hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'agglomerato urbano. E qui siamo proprio in zona di espansione dell'agglomerato urbano, prevista dal piano particolareggiato.

È questo un primo problema. La legge prevede poi un meccanismo di interventi dei proprietari di aree, di enti che possono chiedere l'esproprio, di comuni che possono espropriare le aree per poi cederle una volta urbanizzate.

Io mi meraviglio, dottor Foderà, quando lei mi parla di cubatura dei servizi. La densità media territoriale è la quantità di popolazione che può abitare su un ettaro, ad esempio, che viene tradotta, in termini concreti, in quantità edificata per metro cubo.

Quando io in una zona stabilisco la posizione degli edifici, utilizzo la densità, la cubatura media dell'intera zona in certi punti, secondo un determinato disegno.

Se io, proprietario di un lotto, ho la fortuna — come diceva l'ingegner Vittorini — di vedere concentrata, magari in una torre che esista sullo stesso, tutta la cubatura della zona, voi, in materia di edificabilità di quel lotto che cosa considerate? L'intera cubatura — come diceva l'ingegner Vittorini — di aree che, in base al piano particolareggiato, hanno dato la loro cubatura al lotto stesso, lasciando a me che non ne ho alcun diritto tutta la cubatura della zona.

Ed allora io chiedo agli uffici: come è possibile non esaminare mediamente sulla zona, e non già per ogni singolo lotto, la quantità edificabile?

Ed ecco che la polemica che esiste a proposito di aree per i servizi, non avrebbe ragione di esistere. Queste ultime sono valutate a valore venale per i privati, mentre la circolare che è stata ricordata, in proposito, dice: « ... dovranno essere stimate strade e piazze, adottando i metodi che sono per caso... ».

In detta circolare esiste una mentalità che noi vogliamo, in questo incontro, cercare di capire, perché come legislatori si possa intervenire.

Non è paragonabile la cubatura di un servizio con la cubatura di edificazione. Vi sono servizi, come il verde pubblico, che non hanno certo cubatura. Se voi vi mettete su questa strada, è facile immaginare come possiate trovarvi in un vicolo cieco.

Dovete valutare la media di zona: ogni metro quadrato dell'area, i volumi e dove gli stessi vanno costruiti. Ecco che l'equilibrio, allora, si stabilisce immediatamente: il comune non pagherà nulla se non l'incidenza dell'area per l'urbanizzazione che è a suo carico nel caso di enti per l'edilizia economica e popolare; il privato — colui che costruisce in base all'articolo 16 — se ha fortuna di avere sul terreno una cubatura superiore alla media di zona, risarcirà il comune in modo che questi possa pagare quei proprietari sul cui terreno non esiste niente. Ecco, dunque, un qualcosa che non crea discriminazioni, nell'interno della zona, fra proprietari e che

permette il costo minore alla collettività, così come la legge n. 167 prevede.

Evidentemente, se si arrivasse all'esproprio totale sarebbe ancora meglio; il problema, in quel caso, sarebbe quello del prezzo medio di zona.

Altro punto: il piano è vincolante per 10 anni. Quel che diceva l'onorevole Natoli è purtroppo vero, ma gli uffici debbono tener conto delle finalità delle leggi nelle loro valutazioni. Se il piano è vincolante per 10 anni, vuol dire che contrattazioni, all'interno dello stesso, non se ne possono più fare, e se se ne fanno non interessano ai fini della stima. Ed allora, se il piano è vincolante per 10 anni, cosa interessa il prezzo di esproprio al momento? Il livello delle indennità viene determinato dal vincolo nel momento che lo stabilisco. Ecco come va valutata la frase generica, di cui all'articolo 13 della legge del 1885 (« valore venale ») in relazione alle finalità della legge n. 167 e delle leggi successive.

L'incidenza delle opere di urbanizzazione, di cui voi oggi siete costretti a tener conto e che fa naturalmente aumentare il prezzo delle aree all'esterno dei piani di zona, facendolo, quindi, aumentare anche all'interno, non verrebbe più a pesare sulla valutazione del prezzo delle aree stesse.

A questo punto, un'altra domanda: come tenete conto di questo vincolo decennale, che dovrebbe impedire il verificarsi di queste cose? Se contrattazioni avvengono all'esterno, le stesse non dovrebbero avere le conseguenze cui mi sono riferito. La predestinazione dell'area ed i suoi vincoli sono fissati al momento della emanazione del decreto di approvazione del piano di zona.

Ecco che allora tutta la polemica crolla. Non esiste più il problema di come gli uffici valutano le aree per le strade, i giardini, le scuole, o di come valutano le aree per l'edilizia. Tra l'altro, dette valutazioni differenziate potrebbero essere contestate. Io privato proprietario, in un piano di una determinata densità media, di un'area destinata a verde pubblico, che è servita per trasferire la cubatura per gli edifici che vi sorgono accanto, protesto e fermo tutto.

Ecco allora che vorrei chiedere - scusandomi per il lungo intervento, ma la materia non mi ha permesso di essere più sintetico - come mai non siamo ancora giunti a questi nuovi orientamenti, che debbono, a mio avviso, essere affrontati in modo nuovo, in un momento in cui il Paese dovrà pure arrivare ad una legge generale che preveda espropri più vasti che nel passato.

FODERA. Ringrazio l'onorevole Todros per il suo cortese intervento ma circa il suo convincimento della elevatezza delle valutazioni effettuate dall'ufficio tecnico erariale di Torino, gradirei (siamo proprio in tema di collaborazione fra amministrazione pubblica ed amministrazioni comunali) che gli elementi relativi mi venissero segnalati. Non dubiti, onorevole Todros, che l'ufficio tecnico erariale si farà carico di comunicare tutte le notizie che gli verranno fornite alla direzione generale, perché vengano esaminate. In mancanza di ciò non posso rispondere. Per quanto attiene alla seconda questione, cioè ad una asserita disparità nella formulazione delle direttive impartite con la circolare n. 87 tra le plusvalenze e le minusvalenze, mi limito ad osservare a proposito delle minusvalenze che la circolare recita testualmente: « adottando i metodi che, caso per caso, saranno riconosciuti idonei, tenendo conto della loro soggezione al vincolo di inedificabilità ». È una dizione così ampia e precisa che non potrebbe, a mio avviso, essere sostituita altrettanto efficacemente da nessun'altra.

TODROS. Mi perdoni l'interruzione, ma vedo che è meglio che io formuli una domanda precisa: queste zone, data la loro inedificabilità, sono state valutate al valore agricolo?

FODERA. Questo è da vedere caso per caso. In generale non è giuridicamente e tecnicamente corretto parlare di valore agricolo: tuttavia in molti casi, quando si verificano determinate condizioni di fatto, il valore potrebbe anche identificarsi con quello agricolo.

Per l'altra questione da lei sollevata, onorevole Todros, il punto è che non vi è nessuna indicazione nella legge in base alla quale nell'ambito del comprensorio di zona si debba giungere ad un valore medio. Questo non è detto da nessuna parte.

TODROS. Non è esatto: è detto nella legge n. 1150. Essa dice che i vincoli sono di zona e dice addirittura, all'articolo 25, che se il vincolo imposto a un proprietario è superiore alla media di zona, tale proprietario va indennizzato. Questa è la caratteristica fondamentale della legge del 1942.

FODERA. Non dimentichi, onorevole Todros, che nella specie è stata interpellata la Avvocatura dello Stato, la quale ha dato l'interpretazione di cui ho dato lettura.

Quanto poi al caso limite da lei prospettato dell'edificio-torre e della sperequazione che si verificherebbe nei confronti del proprietario di un appezzamento limitrofo destinato a strada che si vede valutato il terreno come agricolo o quasi, c'è da osservare che le rispettive valutazioni traggono origine dalla impostazione data dalla legge.

Del resto se la valutazione del terreno destinato all'edificio-torre effettuata dall'ufficio tecnico erariale risultasse palesemente inadeguata alla volumetria consentita dalle norme del piano di zona, il proprietario, anche in questo caso, potrebbe ravvisare dei motivi validi per opporsi davanti all'autorità giudiziaria e l'ente espropriante potrebbe uscirne soccombente.

TODROS. Vorrei pregare, per amore di chiarezza, il dottor Foderà di volere, per il momento, accantonare l'ipotesi di variazioni, ponendo invece attenzione al fatto che normalmente, quando interviene un piano, vengono poste nuove norme e nuovi vincoli su un territorio che prima non aveva alcun piano. Di fatto, cioè, si potrebbe determinare innanzi tutto un maggior valore in quanto il piano circoscrive le zone in cui si può edificare, ed ella dice di non tener conto di questo, mentre invece io le dico che fino ad oggi l'articolo 38 non ha mai avuto applicazione in nessuna valutazione dell'ufficio tecnico erariale. Viene quindi da chiedere: come mai voi di questo plusvalore determinato dal piano non ne avete mai tenuto conto nonostante il preciso dettato della legge?

Inoltre, dato che viene stabilita una cubatura che prima non c'era e quindi, non esistendo, era molto più alta di quella, anche alta, del piano, come mai voi parlate di maggiore cubatura e non, eventualmente, di minore cubatura determinata dal piano? Di conseguenza questo permetterebbe un'ulteriore valutazione in riduzione del prezzo delle aree rispetto a quello indicato precedentemente dal mercato.

FODERA. Ma come può esservi una minore cubatura se prima non ve ne era alcuna? La sua premessa è stata infatti: « se il piano viene fatto in quella che prima era zona agricola ».

TODROS. Sì, ma ella sa che in base ai regolamenti edilizi anteriori alla legge del 1942, si poteva edificare ovunque: di conseguenza la tipologia edilizia era quella che si poteva tradurre in cubatura.

FODERA. Ma in quel caso soccorreva un altro elemento estimativo, e cioè, in mancanza di ogni punto di riferimento, la tipologia prevalente nella zona. E se la zona era agricola non vi era nessuna tipologia prevalente.

PRESIDENTE. Mi permetta, dottor Foderà, di intervenire a mia volta con una interruzione. Se lei esamina le valutazioni di molti uffici tecnici erariali può accorgersi che un terreno, pur posto in mezzo a una landa, di anno in anno vede lievitare il suo valore in tali valutazioni, perché è alla periferia di una città. Come si fa quindi a dire che non si tiene conto della speranza che quel terreno divenga edificabile quando le stesse valutazioni dell'ufficio tecnico erariale superano, di anno in anno, la media dello scivolamento della moneta? Vi è, indiscutibilmente, l'incorporazione nel terreno di una speranza di edificabilità che viene tassata. E questo è dimostrabile ampiamente in ogni momento.

FODERA. In questo caso il mercato non fa che recepire questo incremento e, siccome le stime fatte dagli uffici tecnici erariali rispecchiano il valore venale in comune commercio, nel caso in cui si hanno libere contrattazioni di libera compravendita, quello è il nuovo livello per gli uffici tecnici erariali che, come il termometro registra la temperatura, registrano i nuovi livelli di valore dei terreni.

TODROS. Ecco allora che appare come la confusione determinata dalla relazione sia un fatto reale. Un conto è infatti quando si deve fare una valutazione ai fini della tassazione di una libera compravendita (in questo caso è evidente infatti che se uno stupidamente paga mille ciò che vale cento voi dovete basarvi sulle mille pagate), un conto è, invece, l'espropriazione per pubblica utilità per la quale vanno applicate le leggi del 1885, del 1942, del 1962 e del 1965. Se i due parametri si identificano crolla tutto.

FODERA. Per rispondere a quest'ultima osservazione ripeterò all'onorevole Todros, in quanto, ovviamente, non può essere a conoscenza di quelle che sono le disposizioni interne, che nei casi, peraltro non frequenti, di sopravvalutazione arbitraria ad opera dei contribuenti, nelle relazioni di stima interne d'ufficio viene registrato sempre quale è il valore venale e quanto il contribuente ha dichiarato. Si tratti, poniamo, di 10 milioni

in valore assoluto contro gli 8 effettivi: negli atti interni della stima si dice che il valore venale è 8 ai fini della statistica.

Mi pare quindi che sostanzialmente i quesiti posti dall'onorevole Todros rispecchino due aspetti: da un lato, insufficiente esplicitazione nella circolare della parte relativa alla esistenza dei vincoli particolari cioè delle minusvalenze e, dall'altro, elevatezza delle stime degli uffici tecnici erariali che non avrebbero tenuto sufficiente conto delle particolari caratteristiche del mercato all'interno dei piani di zona.

Alla prima questione ho già dato risposta ponendo in rilievo che la circolare adopera una dizione così ampia e tassativa che mi sembra non possa dar luogo ad equivoci.

Sulla seconda questione mi sono ripetutamente soffermato nei precedenti interventi. Non sono ipotizzabili né artificiose sottovalutazioni delle singole realtà da stimare né l'adozione di un valore medio nell'interno del comprensorio. Le valutazioni devono essere sempre fatte caso per caso e per singoli lotti e devono risultare aderenti alle disposizioni di legge poiché altrimenti verrebbero sistematicamente impugnate di fronte all'autorità giudiziaria con il risultato finale di maggiori oneri per gli esproprianti.

DEGAN. A pagina 53 della relazione è riportata una serie di sentenze dalle quali appare possibile il pericolo che alla fin fine, quando siano concluse tutte le pratiche, il reale pagamento effettuato risulti uguale non al valore stabilito per la zona, ma addirittura al doppio. Infatti nel caso in cui il piano preveda l'utilizzazione edilizia della zona, anche la valutazione dei lotti esterni deve tener conto di questa utilizzazione, secondo la magistratura.

Si verifica cioè il fatto che l'ufficio tecnico erariale, al di fuori dei lotti previsti edificabili, dà una determinata valutazione; però dal contesto della relazione sembrerebbe che la magistratura dia poi una interpretazione più favorevole al proprietario, nel senso che si applica anche ai lotti esterni un valore di previsione edificatoria. Per cui, sommando quanto è consentito dalla legge e dall'interpretazione degli uffici tecnici erariali, a quanto viene poi in sede interpretativa concesso alle zone al di fuori di quelle destinate alla edificazione, si deduce che praticamente si viene a pagare il doppio. Tutto questo è antieconomico e ingiusto anche in ordine a quanto generalmente viene stabilito dalle leggi.

E allora una domanda: da questa serie di interpretazioni, non si evince la necessità di una valutazione media di zona? Infatti dal momento che la contestazione viene accettata per un lotto, essa si estende automaticamente a tutti i proprietari e può diventare valutazione media di zona.

Una seconda domanda: il primo termine della media viene valutato secondo la legge del 1885 non tenendo conto dell'incremento di valore derivante dalle opere pubbliche.

Ora, quella « speranza di utilizzazione » della quale ha parlato, precedentemente, qualche collega, non dipende in concreto dalle opere pubbliche realizzate nella espansione della città? E allora, l'incorporazione, pur proveniente dall'andamento del mercato, non è pur sempre una incorporazione che la legge prescrive di depennare in quanto discende dalla realizzazione di opere pubbliche, fatte al servizio della generalità dei cittadini? E quindi, non dovrebbe in questo caso questa speranza — che poi si monetizza — essere depennata dal valore finale che l'ufficio tecnico erariale va a determinare?

In pratica, mentre l'ufficio tecnico erariale valuta — poniamo — mille i lotti edificabili, valuta cento quelli non edificabili. In sede di contenzioso quelle cento — si dice nella relazione — finiscono per avvicinarsi alle mille. Alla fine del contenzioso, invece si vede che il valore è portato a 1600-1700 lire!

FODERA. Onorevole Degan, ella ha espresso la preoccupazione che la speranza di utilizzazione ingeneratasi per effetto dei piani e connessa alla attuazione attuale o futura di opere pubbliche realizzate dalla comunità nella espansione della città, porti inevitabilmente alla lievitazione delle quotazioni delle aree per effetto dei piani di zona.

Della incidenza delle opere di urbanizzazione primaria ho già parlato in precedenza chiarendo che gli uffici tecnici erariali non solo l'hanno portata in detrazione ma in alcuni casi hanno esplicitato il valore delle aree sia nell'ipotesi di avvenuta realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria sia nell'ipotesi contraria.

Per quanto attiene invece alla lievitazione generale delle quotazioni dei terreni connessa alla speranza di utilizzazione e legata alla legge della domanda e dell'offerta, non va dimenticato che il primo termine della media della legge di Napoli è costituito dal valore venale in comune commercio e rispecchia quindi il livello dei prezzi raggiunto nella zona.

NATOLI. Siccome l'ingegner Foderà si è riferito a tabelle preparate dalla sua direzione generale, vorrei chiedere se fosse possibile inserire tali tabelle integralmente nella relazione, in modo che ciascuno di noi possa esaminarle.

FODERA. Sono dati che, come ho detto, abbiamo ricevuto dalla GESCAL e precisamente si tratta delle perizie effettuate dagli uffici tecnici erariali su richiesta della stessa GESCAL, di determinare il valore venale di appezzamenti di terreno senza alcun riferimento alla legge n. 167.

MARTUSCELLI. Quando gli uffici tecnici erariali fanno queste stime in base alla legge di Napoli si limitano ad indicare il valore venale. E alla GESCAL indicano il valore venale.

FODERA. La risposta tuttavia è diversa quando non esistono i piani di zona: il valore venale è infatti allora quello di libero mercato. Quando invece esistono i piani di zona il prezzo che si paga non si identifica con il « valore venale », ma è necessariamente più basso.

MARTUSCELLI. Desidero pregare l'onorevole Presidente di dare lettura agli onorevoli deputati, che fanno parte di questa Commissione, della lettera inviata dal direttivo del corpo degli ingegneri statali.

In realtà si chiede la mia sostituzione come direttore generale dell'urbanistica, perché mi sono permesso di fare valutazioni sugli ingegneri ed architetti dello Stato. Inoltre avrei sostenuto che non bisogna tener conto dei decrementi di valore dei vincoli di piani di zona per le aree destinate a spazi pubblici. Non credo che vi sia una sola parola, dalla quale si possa desumere che io abbia sostenuto siffatta tesi. Anzi tutta la mia relazione è tesa a dimostrare il contrario.

PRESIDENTE. Indubbiamente è una scorrettezza che si sia voluto interferire in una indagine condotta dal Parlamento ed io non posso che deplorare l'emanazione di questa lettera circolare. Forse sarebbe meglio attendere, prima di leggere ufficialmente la lettera, che tutti i parlamentari ne vengano in possesso.

BARONI. Credo sia opportuno dar lettura della lettera, perché essa rappresenta un ten-

tativo di interferenza nei lavori della Commissione. La nostra Commissione ha il diritto di ascoltare le reali opinioni di coloro che noi convochiamo, senza che essi subiscano influenze estranee.

FODERA. Il corpo degli ingegneri ed architetti dello Stato è una libera associazione – se pure la denominazione scelta possa ingenerare equivoci e dare l'impressione che costituisca emanazione diretta dell'amministrazione dello Stato – della quale non faccio parte, di ingegneri inquadrati nei ruoli delle varie amministrazioni dello Stato e costituita con atto notarile.

In tale veste l'ingegnere della mia amministrazione che funge da segretario dell'Associazione ha anche ritenuto di dover pubblicare di recente nella stampa d'informazione un articolo sull'alto costo della imposta fondiaria (e cioè su un problema che investe direttamente la Direzione generale a me affidata) il cui accertamento è oggi basato sullo strumento catastale, sostenendo la necessità e la convenienza dell'abolizione.

Credo di aver chiarito i rapporti intercorrenti tra l'Associazione e l'amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali.

PRESIDENTE. Considerato che esiste nella Commissione la volontà unanime di ascoltare il contenuto della lettera circolare consegnatami dal dottor Martuscelli, ne do lettura:

« Il Direttivo del CIAS – Corpo degli ingegneri ed architetti di Stato – allo scopo di tutelare la dignità umana e professionale degli ingegneri ed architetti di Stato propri aderenti (per il cui unico fine si è costituito), sentita la propria Commissione urbanistica, ritiene opportuno e doveroso precisare quanto appresso, in merito alla nota relazione del 2 marzo 1967 del dottor Michele Martuscelli, Direttore generale dell'urbanistica, all'onorevole Ministro dei lavori pubblici, sulla legge n. 167:

1) Gli ingegneri erariali non " hanno effettuato ed effettuano valutazioni per così dire strumentalizzate " (pag. 50), ma agiscono secondo il dettame della propria coscienza, nel rispetto delle leggi vigenti e dei diritti del cittadino;

2) il dottor Martuscelli, mentre accusa gli uffici tecnici erariali di effettuare valutazioni più alte di quelle richieste (riportando, fra l'altro, sempre a pagina 50, dati non raffrontabili), esprime l'opinione che le aree de-

stinate " a strade, piazze e verde pubblico " (pagina 52) dovrebbero indennizzarsi ai proprietari espropriati come se fossero aree edificabili;

3) qualora la tesi del dottor Martuscelli fosse accettata dagli ingegneri erariali (e ciò, peraltro, contro il parere dell'Avvocatura generale dello Stato), a carico dei comuni e, quindi, dell'edilizia economica e popolare, verrebbe a gravare l'astronomica cifra di un trilione di lire (mille miliardi), contro i dieci miliardi, di cui alla stima degli uffici tecnici erariali. Infatti: le aree comprese nei piani di zona, approvati od in corso di approvazione, hanno un'estensione di 20.000 (ventimila) ettari circa dei quali un buon 50 per cento destinati a strade, piazze e verde pubblici. Orbene, mentre con il criterio della legge di Napoli, fissato dalla legislazione vigente, il valore di esproprio delle aree in questione, trattandosi di aree non edificabili, ascenderebbe a 100 (cento) lire al metro quadrato e, quindi, in totale a 10 miliardi di lire, il dottor Martuscelli propone, con modifica della legge, di far pagare ai comuni ed, in definitiva, ai lavoratori beneficiari di una tale provvidenza, in pratica, una cifra media di lire 10.000 (diecimila) al metro quadrato e, cioè, in totale, un trilione di lire. Del resto, in un Paese democratico come il nostro, non si può tornare indietro, ad esempio, rispetto al dettato della legge 24 marzo 1932, n. 355, concernente l'approvazione del piano regolatore di Roma, che afferma, al quarto comma dell'articolo 4: " quando le aree sono destinate a strade, piazze ed a spazi di uso pubblico, l'indennità di espropriazione dovrà raggugiarsi al puro valore venale del terreno, considerato indipendentemente dalla sua edificabilità ".

*Tutto ciò premesso.*

il CIAS chiede alle LL.SS. Ill.me:

a) la sostituzione del Direttore generale dell'urbanistica del Ministero dei lavori pubblici, dottor Michele Martuscelli, con un ingegnere od un architetto proveniente dai ruoli tecnici del Ministero dei lavori pubblici;

b) la destinazione, in futuro, ad economie di bilancio, in vista del riassetto retributivo degli impiegati dello Stato, delle somme che potranno risparmiarsi con la stampa, in forma più dimessa, da parte del Poligrafico dello Stato, invece che dell'Edigraf, di eventuali altre relazioni del tipo di quella del dottor Martuscelli, cui si fa riferimento.

Con i sensi della più distinta considerazione ».

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, loro si rendono conto che non si tratta di un documento serio, ed è il meno che possa dirsi...

NATOLI. Deve essere deplorato e respinto dalla Commissione.

PRESIDENTE. Il documento è acquisito agli atti. Penso che chiunque, leggendolo, possa farsi un'opinione sul valore dello stesso. Ripeto, non è un documento serio e forse non era neppure il caso di dargli l'onore che gli abbiamo accordato. Mentre riconfermiamo tutta la nostra considerazione e stima al dottor Martuscelli, che ha fatto un lavoro eccellente, anche se ho premesso che lo stesso sarebbe stato oggetto di contestazioni e discussioni, come è inevitabile davanti a documenti tanto ponderosi.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.**