VI.

SEDUTA DI GIOVEDI' 14 DICEMBRE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,20.

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

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno tale indagine è cominciata il 6 aprile 1967. Nel corso dell'anno abbiamo tenuto varie sedute e molte persone sono venute a comunicarci le loro esperienze, anche se le esigenze di lavoro non hanno permesso di avere tutti quegli incontri che la Commissione avrebbe desiderato.

Abbiamo comunque potuto formarci una opinione sufficientemente obiettiva e sufficientemente completa circa gli effetti prodotti dalla legge n. 167, delle manchevolezze, e delle difficoltà che l'applicazione di tale legge ha incontrato.

Purtroppo la legislatura sta volgendo al termine e la nostra indagine conoscitiva deve raggiungere un obiettivo concreto: occorre pertanto stringere i tempi e arrivare a delle conclusioni. In questo senso abbiamo deciso di affrontare l'*iter* dei nostri lavori, convocando le persone che ancora è opportuno ascoltare.

Nel quadro dei nostri lavori, questa mattina abbiamo il piacere di ascoltare il sindaco di una città italiana. Si è deliberatamente evitato di convocare il rappresentante di una grande città, ove i problemi si presentano in forma esasperata, e le situazioni assumono aspetti macroscopici. La scelta è caduta su una città media - Vicenza - e desidero rivolgere un ringraziamento alla cortesia del suo sindaco, il dottor Giorgio Sala, il quale ha accolto l'invito di riferirci sulle esperienze della sua città nell'applicazione della legge n. 167.

Prima di dare la parola al dottor Giorgio Sala, desidero rivolgere un ringraziamento

anche all'avvocato Pinto, presidente dell'Associazione tra istituti autonomi case popolari e dell'Istituto autonomo delle case popolari di Firenze, il quale ci riferirà sul problema in tale sua qualità per gli aspetti che più interessano gli Istituti autonomi delle case popolari.

Invito ora il dottor Giorgio Sala, sindaco di Vicenza, a svolgere la sua esposizione.

SALA. In risposta al gentile invito dell'onorevole Presidente della Commissione lavori pubblici della Camera - ai cui componenti rivolgo il mio deferente saluto - ho l'onore di svolgere le considerazioni che seguono sul tema al quale questa Commissione sta, da tempo, seriamente attendendo.

L'indagine conoscitiva, in corso, sulla applicazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, aperta dalla relazione della direzione generale dell'urbanistica all'onorevole Ministro dei lavori pubblici tocca alcuni dei problemi di primaria importanza per lo sviluppo economico e sociale del paese - la politica urbanistica, la politica della casa, la politica finanziaria - e investe il tema delicato del coordinamento dell'azione dello Stato, e degli altri organismi operativi di settore con quella degli enti locali, per cui è ancora il problema di una seria politica di programmazione che viene sottolineato.

Che all'indagine conoscitiva siano stati, ora, invitati anche rappresentanti delle amministrazioni locali è cosa che va da queste apprezzata, nel momento in cui le amministrazioni stesse confermano la loro volontà di essere pienamente disponibili per il raggiungimento degli obiettivi che il Parlamento addita all'intera comunità nazionale.

Un discorso strettamente correlato è, ovviamente, quello dei mezzi posti a disposizione per conseguire gli obiettivi (leggi -

mezzi tecnici - possibilità finanziarie - eccetera), ma su questo ritorneremo più avanti. Riconoscere la essenzialità e la convenienza di determinate finalità è compito, e merito, della politica: approntare strumenti legislativi è compito del Parlamento: ma l'aver adempiuto a questi due primari imperativi non significa ancora aver raggiunto le mete. Penso che uno dei più seri problemi dei politici sia la verifica, da farsi nella realtà delle cose, dell'efficienza degli strumenti, se cioè la legge funziona, se il meccanismo studiato è fluido, se si fanno davvero nel Paese le cose pensate e fermamente volute a livello di Parlamento e di Governo.

A questo tipo di ricerca e di verifica sono lieto e onorato di partecipare, nel mentre esprimo soltanto il rammarico che il troppo breve tempo a disposizione non ci abbia permesso di sviluppare in modo ancora più organico e approfondito la materia. Ma sono a disposizione dell'onorevole Commissione, in qualsiasi momento, per tutte le chiarificazioni e integrazioni che mi venissero richieste.

La legge 18 aprile 1962, n. 167, tende, come noto, alla soddisfazione di un duplice ordine di finalità: di politica economico-sociale e di natura tecnico-urbanistica. Vuole conseguire le prime, mediante la formazione dei demani comunali di aree fabbricabili, la predisposizione delle zone urbanizzate per l'attività edilizia economica e popolare, il contenimento dei prezzi dei terreni grazie alla funzione calmieratrice dell'intervento pubblico, massiccio e quindi determinante, sul mercato delle aree. Intende raggiungere le seconde mediante l'armonico coordinamento dei piani, l'integrazione dell'edilizia realizzata dagli enti specializzati con quella privata, la formazione di quartieri civili e socialmente equilibrati.

Tali elementi, ritenuti tutti di grande interesse perché offrono la concreta possibilità di un organico sviluppo urbanistico delle città, affidandolo all'azione promotrice e coordinatrice della civica amministrazione in modo più penetrante di quanto non fosse possibile attraverso l'applicazione della legge urbanistica 17 aprile 1942, n. 1150, hanno posto anzitutto, nel momento di avvio da parte della nostra amministrazione della progettazione del piano delle zone, delicati problemi per la necessità di non prescindere da una valutazione dello stato di attuazione del piano regolatore generale e delle carenze già verificatesi in esso a pochi anni dall'adozione.

1) *Progettazione e formazione del piano - Procedura di approvazione.*

Il problema della progettazione, quindi, tempestivamente affrontato, si rivelò molto complesso. Il lavoro, dopo l'inizio di collaborazione con liberi professionisti, venne eseguito e condotto a termine dall'Ufficio tecnico del comune ed il piano fu adottato dal consiglio comunale il 26 giugno 1964. Nel frattempo si era dovuti ricorrere alla richiesta di adeguate proroghe del termine, sempre concesse dal Ministero dei lavori pubblici che ne aveva riconosciuti fondati i motivi.

Il piano venne depositato per i prescritti dieci giorni presso la segreteria comunale, dal 1° al 10 luglio 1964. Entro il termine di venti giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di deposito sul foglio annunci legali della Provincia, entro cioè il 21 luglio 1964, vennero presentate al comune 106 tra opposizioni e osservazioni e venne ottenuto il parere favorevole della Soprintendenza ai monumenti di Venezia, nonché del provveditore agli studi di Vicenza.

L'esame delle opposizioni e delle osservazioni presentate, che coinvolgevano in alcuni casi i criteri d'impostazione del piano, ha richiesto parecchio tempo, anche per la verifica delle conseguenze che l'accoglimento di alcune di esse, e quindi lo stralcio da esso di alcune aree, avrebbero potuto avere sul piano nel suo insieme.

Il consiglio comunale formulava infine le sue controdeduzioni nella seduta dell'8 novembre 1965 ed il piano era inviato all'approvazione del Ministero dei lavori pubblici, tramite la sezione urbanistica del Provveditorato regionale alle opere pubbliche, il 31 dicembre 1965. Nel frattempo, con deliberazioni 28 settembre, 8 novembre 1965 e 21 aprile 1966, era stato provveduto ad aggiornare e rettificare la relazione sulla previsione di spesa - includendovi anche l'indicazione di massima del costo delle aree - secondo quanto previsto dalla legge 21 luglio 1965, n. 904.

Il decreto ministeriale di approvazione del piano nella sua integrità è intervenuto il 25 maggio 1966 ed è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 giugno 1966, n. 146. La notifica del deposito del decreto di approvazione del piano nella segreteria comunale è avvenuta mediante notificazione per pubblici proclami, autorizzata dal Presidente del tribunale di Vicenza il 2 luglio 1966 ai sensi dell'articolo 150 del codice di procedura civile.

2) *Criteri adottati nella formazione del Piano - Estensione delle zone destinate all'edilizia economica e popolare.*

I criteri informativi adottati per la scelta delle aree da includere nel piano sono stati essenzialmente i seguenti:

1) scelta di aree da inserire in un preciso programma urbanistico generale;

2) formazione di comprensori autosufficienti da inserire e coordinare con le zone limitrofe, così da integrare le strutture esistenti;

3) dimensionamento degli interventi, in modo da garantire la creazione ed integrazione delle attrezzature di quartiere;

4) non inclusione nel piano delle aree comprese nel centro storico, perché, per le loro caratteristiche, abbisognavano di piani particolareggiati di risanamento e di ricostruzione molto accurati, per i quali risulta necessario ricorrere a finanziamenti con contributi speciali. (Si deve notare che è ormai completato un piano particolareggiato dell'intero centro storico la cui elaborazione è stata affidata nel luglio 1963 agli urbanisti professori Mario Coppa e architetto Gianfranco Papesso).

È di estrema importanza, comunque, rilevare come gli interventi possibili attraverso l'applicazione della legge n. 167 potranno determinare un alleggerimento sostanziale della pressione della città sul centro storico, così da garantire relativa libertà d'intervento, secondo le linee indicate nel piano dello stesso centro storico;

5) scelta, perciò, di aree nelle migliori posizioni, alcune abbastanza centrali, altre periferiche, senza escludere le possibilità di sviluppo dei sobborghi, comunque in relazione soprattutto alla facilità ed economicità di estensione dei pubblici servizi e della viabilità;

6) dimensionamento del piano secondo criteri prudenziali, cercando di stabilire un rapporto equilibrato tra le iniziative pubbliche e quelle private, alle quali ultime devono essere consentite sufficienti possibilità di sviluppo al di fuori del piano, anche nel corso della validità del piano stesso.

Nel dimensionamento del piano si è tenuto conto anzitutto dei dati statistici riflettenti la struttura e la dinamica della popolazione; dell'amplessissima gamma di tipologia edilizia che rientra nella sfera di applicazione della legge - ragguagliabile a non meno del 70 per cento del complesso dei nuovi insediamenti -; della

situazione di attuazione del piano regolatore generale vigente, sul quale si era verificato un basso indice di utilizzazione delle aree in rapporto alle previsioni, con la prospettiva di una rapidissima saturazione delle aree destinate alla edilizia residenziale per l'effetto congiunto dell'incremento di popolazione e dell'edificazione rada.

Il piano è stato perciò dimensionato per assorbire il 70 per cento circa del fabbisogno decennale prevedibile di 30 mila vani, cioè 21 mila vani circa, oltre ad un certo numero di vani (4.600 circa) destinati a diminuire l'indice di affollamento (superiore ad 1) nel centro storico e complessivamente, quindi, 25.600 vani, per un pari numero di abitanti.

La scelta dei nuclei e la loro distribuzione territoriale sono avvenuti dopo approfondite indagini settoriali: si sono individuati dei complessi aventi i requisiti necessari per costituire un efficiente patrimonio di aree per l'edilizia economica e popolare, inserite ed ubicate in posizioni idonee per dar vita a unità di interesse collettivo, sufficienti ad assicurare i servizi della vita associata. Si è evitata perciò la frammentazione delle aree per formare complessi urbanistici organici ed autonomi, completi e attrezzati, anche al servizio degli insediamenti « marginali » esistenti.

Si è dovuto parzialmente operare fuori del piano regolatore generale per fronteggiare con nuove zone la carenza di aree determinatasi per l'incremento di popolazione di gran lunga superiore alle previsioni e per supplire all'accennato depauperamento dei settori, cospicui, ove gli insediamenti sono avvenuti con un grado di utilizzazione inferiore alle possibilità edificatorie ammesse.

Infine, uno dei più importanti criteri che hanno presieduto alla scelta delle aree è stato quello della economicità, in relazione alla estensione dei servizi e quindi dell'urbanizzazione. Zona per zona sono stati esaminati i costi e i problemi connessi, e sulla base di tali elementi è stato tracciato il piano.

Rete stradale, verde, attrezzature d'interesse collettivo e zonizzazione sono stati i fulcri della progettazione. Specie relativamente a quest'ultimo merita di essere sottolineato uno degli intenti perseguiti, intento che nell'attuazione concreta già ora sembra raggiunto. Nella scelta della tipologia edilizia da ammettere nelle singole zone, caratterizzata da quattro tipi edilizi fondamentali a seconda dell'indice di fabbricabilità fondiario consentito, si è cercato di evitare la formazione di quartieri edilizi uniformi, prima

o poi destinati a diventare quartieri monoclasse. Nei limiti in cui la scelta urbanistica dei tipi edilizi a ciò può servire - perché occorreranno successivi ed ulteriori interventi in sede operativa - si è impostato il piano in modo da poter dare vita ad una composizione sociologica articolata, che trova tuttora la sua più vivida e vitale espressione nel centro storico ove le classi sociali, le attività economiche, intellettuali, culturali e artigianali convivono opportunamente e sufficientemente si integrano. (Sia detto, per inciso, che a questo schema secolare non si rifanno le più recenti

impostazioni dei quartieri già realizzati dalla Gestione INA-Casa).

Le zone individuate sono 9, disposte a raggera intorno alla città; ma ben 5 di esse sono ubicate ad ovest della città, ove tendono a popolarizzarsi in armonia con gli sviluppi del territorio comprensoriale i nuovi insediamenti urbani, così da permettere il migliore coordinamento e la giusta armonizzazione con l'estensione dei servizi e delle attrezzature pubbliche.

Il quadro riassuntivo fornisce tutti i dati essenziali riferiti alle singole zone.

QUADRO RIASSUNTIVO

Zona	DENOMINAZIONE	Superficie totale ha.	Abitanti previsti	Densità ritoriale in ha.	SUPERFICIE DESTINATA ALLA RESIDENZA				SUPERFICIE NON DESTINATA ALLA RESIDENZA							
					ha.	%	I r mq./ mq.	ha.	Totale		Aree di interesse collettivo		Aree per strade e verde		Aree per solo verde	
									ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	mq./ab.
I	Delle Maddalene . . .	15,2	1.800	118	7,4	48,7	2,1 3,5	3,7 3,7	7,8	51,3	2,1	13,8	5,7	37,5	2,3	12,8
II	Di Laghetto . . .	26,4	3.500	132	14,8	56	2,1 3,5	8,1 6,7	11,6	44	4,1	15,6	7,5	28,4	3,2	9,1
III	Delle Cattiane . . .	24,3	3.600	148	12,1	49,7	2,1 3,5 4,3	3,2 4,2 4,7	12,2	50,3	4,1	16,9	8,1	33,4	4	11
IV	Di San Pio X . . .	24,7	3.030	122	12	48,5	2,1 3,5	5,1 6,9	12,7	51,5	4,4	17,8	8,3	33,7	4,8	15,8
V	Di San Lazzaro . . .	21,2	3.600	170	9,6	45,3	4,3	9,6	11,6	54,7	3,4	16	8,2	38,7	4,2	11,6
VI	Del Mercato . . .	10	3.160	316	5,2	52	7	5,2	4,8	48	2,1	21	2,7	27	0,4	1,3
VII	Di Bertesinella . . .	24,3	3.000	123	13	53,4	2,1 3,5	8 5	11,3	46,6	2,6	10,8	8,7	35,8	3,9	13
VIII	Di viale Sant'Agostino	7,6	1.170	154	3,8	50	3,5	3,8	3,8	50	0,9	11,9	2,9	38,1	0,9	7,7
IX	Della Riviera . . .	22	2.740	124	11,6	52,7	2,1 3,5	6,5 5,1	10,4	47,3	3,2	14,5	7,2	32,8	3,7	13,5
	TOTALI . . .	175,7	25.600	—	89,5	—	—	89,5	86,2	—	26,9	—	59,30	—	27,4	—
	VALORI MEDI . . .	—	—	146	—	50,7	3,29	—	—	49,3	—	15,37	—	33,93	—	10,7

3) *Attuazione del piano - Finanziamento delle infrastrutture urbane e sociali - Espropriazione delle aree (procedure-tempi-ricorsi).*

L'attuazione del piano di zona ha avuto inizio in Vicenza ancora prima della trasmissione degli atti al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione del piano stesso. Già nel settembre 1964 (l'invio è avvenuto alla fine del 1965) il comune acquistava 84.000 metri quadrati di aree (più di un terzo del totale) della zona quinta (San Lazzaro); e nella primavera del 1966 (prima cioè dell'approvazione del piano, conseguita alla fine di maggio del 1966) si assicurava la disponibilità di altri 150.000 metri quadrati circa (più della metà del totale) nella zona seconda (Laghetto).

Contemporaneamente agli acquisti si dava avvio alle opere di urbanizzazione primaria.

Questa relativa facilità di attuazione del piano, avvenuta in questa prima fase esclusivamente mediante accordi bonari sulla cessione dei terreni, merita considerazione.

La pur ferma volontà della civica amministrazione di dar esecuzione concreta al suo piano, non sarebbe stata certamente da sola sufficiente per conseguire dei tangibili risultati, specie prima che il piano avesse raggiunto l'efficacia operativa.

Occorre necessariamente poter contare, anzitutto, su finanziamenti adeguati per una operazione di così vasto respiro. In secondo luogo, era essenziale poter incidere in un ambiente non ostile ma piuttosto, sensibile alle esigenze del pubblico interesse.

Sul problema dei finanziamenti conviene svolgere, più avanti, un ampio discorso.

Riguardo all'altro problema, invece, cioè al poter operare in un ambiente sufficientemente preparato a rispondere positivamente alle esigenze ed iniziative pubbliche, si può ricordare che il comune di Vicenza, ad esempio, già da 15 anni, sia pure con gradualità e progressivi affinamenti e perfezionamenti, ha impostato il problema delle lottizzazioni in conformità ai criteri solo ora codificati dalla legge 6 agosto 1967, n. 765. Nelle zone di espansione, pertanto, l'urbanizzazione ha sempre fatto direttamente carico ai cittadini costruttori, con conseguenti riflessi anche sul problema, che pure non ha mancato di farsi sentire, della speculazione sulle aree.

In secondo luogo, Vicenza già prima della legge n. 167 aveva iniziato la costituzione di un demanio di aree fabbricabili in appli-

cazione del piano regolatore generale, con la procedura stabilita dall'articolo 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1156 (formazione di un piano finanziario, ex articolo 30 della legge n. 1150, per l'espropriazione delle aree comprese nelle zone di espansione). Sono state così acquisite - e ancora si acquisiscono - le aree destinate all'espansione industriale, e già era approvato il piano finanziario per alcune aree di zone residenziali di cui una parte è stata poi ricompresa nel piano per la maggiore snellezza procedurale e per le agevolazioni inerenti.

Molto più facile si è rivelato quindi agire in simile situazione, per cui le non molte contestazioni riguardano al più l'ammontare degli indennizzi ma non investono problemi più di fondo, quali la legittimità degli atti o l'impostazione dei piani, e non se ne ritarda perciò la concreta operatività.

Il problema del finanziamento cui si è già accennato, è forse quello più grave in relazione ai piani di zona. Ne è stata certamente avvertita l'importanza, con l'emanazione delle leggi n. 847 e n. 431, ma non può dirsi che sia stato definitivamente risolto.

In primo luogo, i mutui previsti dalla legge n. 847 sono commisurati solo al 20 per cento della spesa complessiva prevista per la attuazione dell'intero piano, e dipende molto dall'attendibilità di tale previsione, normalmente di larga massima, se i mutui saranno sufficienti a funzionare come fondi di rotazione.

La corresponsione stessa dei mutui presenta tuttavia alcune sfasature che li rendono meno idonei ad assolvere a tale loro funzione. Si premette, per inciso, che il comune di Vicenza ha ottenuto un mutuo di lire 516.600.000, un importo che non corrisponde al 20 per cento della spesa complessiva per l'urbanizzazione primaria, pari a lire 3.931.500.000, di cui lire 878.500.000 previsti, in larga massima, per acquistare i terreni.

La Cassa depositi e prestiti, infatti, ha tenuto conto di una domanda fatta dal comune per un ammontare ridotto ancora prima dell'inoltro del piano per l'approvazione. Il dato è stato poi aggiornato e rettificato con una successiva domanda, nella quale si teneva conto della revisione delle previsioni di spesa a norma dell'articolo 6 della legge 21 luglio 1965, n. 904, ma tale richiesta è stata ignorata. Il 20 per cento effettivo sarebbe pari a lire 786.300.000.

La decorrenza dell'ammortamento è il secondo punto che presenta sfasature. Poiché

il mutuo dovrebbe essere immediatamente erogabile fino all'importo di due terzi, la decorrenza dell'ammortamento è fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di concessione.

Però, l'erogazione avviene in base a domande corredate dagli ordinativi del Prefetto, nonché delle copie dagli stati di avanzamento e dei relativi certificati di pagamento. Così, la decorrenza dell'ammortamento è fissata al comune di Vicenza, dal 1° gennaio 1967 avrebbe comportato che senza possibilità di adeguata contropartita (riscossione del contante) il comune avrebbe dovuto sostenere gli oneri, non trascurabili, per interessi sull'intero ammontare del mutuo stesso. La decorrenza è stata così posposta al 1° gennaio 1968, avendo la Cassa depositi e prestiti aderito alla richiesta del comune, ma anche in tal modo la prima riscossione, per la quale è stata predisposta tutta la complessa documentazione occorrente, sarà sufficiente solo per coprire la prima rata di ammortamento.

In pratica, e questa è forse la più seria obiezione al sistema di finanziamento adottato, questi mutui che dovrebbero consentire ai comuni di dar inizio alle operazioni per la attuazione dei piani di zona, presuppongono che i comuni stessi anticipino con i propri mezzi i fondi necessari e recuperino poi - esibendo tutta la relativa documentazione - dalla Cassa depositi e prestiti le corrispondenti somme.

La necessità di ricorrere ad altri mezzi di finanziamento per anticipare i pagamenti - quando è noto che la tempestività dei pagamenti consente miglioramenti nei prezzi sia da parte delle ditte espropriate sia dalle imprese appaltatrici delle opere, nonché facilita la conclusione degli accordi - rende, purtroppo, di scarsa utilità iniziale il finanziamento della Cassa depositi e prestiti.

Nel nostro caso, allorché nel settembre del 1964 si è palesata la possibilità di acquisire una vasta area nella zona di San Lazzaro, operazione che avrebbe consentito di promuovere l'attuazione del piano prima ancora della approvazione ministeriale definitiva, l'amministrazione comunale ha preso in attento esame il problema del finanziamento. La legge n. 847 non era stata ancora emanata.

Le ricerche di finanziamento hanno trovato rispondenza presso la Cassa di risparmio di Verona, Vicenza e Belluno la quale aderendo alle proposte del comune ha concesso un fido extra-contrattuale di cassa (apertura di credito) alle seguenti condizioni: scoperto fino a lire 100.000.000; interesse del 7,50 per cento

sullo scoperto oltre allo 0,125 per cento trimestrale sul massimo scoperto.

Detto fondo di lire 100.000.000 utilizzabile quale « fondo di rotazione » nel giro di tre anni ha consentito di iniziare le prime operazioni di acquisto terreni.

Le condizioni ottenute dalla Cassa di risparmio erano piuttosto pesanti; non è escluso che si sarebbero ottenute condizioni più favorevoli presso altri istituti, ma fu scelto detto istituto in quanto il medesimo gestisce il servizio di esattoria e tesoreria della nostra amministrazione e pertanto era questa la soluzione più pronta e agevole, anche perché offriva la possibilità di servirsi delle disponibilità della cassa comunale, allora piuttosto rilevanti. Si deve inoltre considerare che si sarebbe ricorsi allo scoperto solo dopo aver esaurite le disponibilità della cassa comunale e che nel caso non si fosse usufruito dello scoperto nulla si doveva pagare.

Essendosi in seguito prospettata la possibilità di effettuare ulteriori cospicui acquisti di aree a prezzi convenienti, senza dover servirsi del procedimento di esproprio previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 162, si ritenne di chiedere al predetto Istituto un ulteriore scoperto di cassa di lire 300.000.000 che, in aggiunta ai 100.000.000 precedenti, portò il fondo di rotazione messo a disposizione dalla predetta Cassa a lire 400.000.000.

Grazie all'esistenza di disponibilità di cassa, dunque, il costo dell'operazione è stato contenuto in limiti accettabili. Ma in altri periodi, o per altri comuni in più serie condizioni finanziarie, la situazione non sarebbe altrettanto agevole.

In ogni caso, il congegno di corresponsione del mutuo della Cassa depositi e prestiti è causa di un aumento dei costi: o per la necessità di ricorrere ad altri finanziamenti per le indispensabili anticipazioni, con i relativi maggiori oneri per interessi; o per la necessità di fare attendere i pagamenti agli espropriati e agli appaltatori fino alla riscossione del mutuo, il che comporta normalmente un aumento dei relativi prezzi.

Ad esempio, in mancanza di disponibilità di cassa, il maggior costo di un'operazione di prefinanziamento fatta con un normale istituto di credito rispetto ad una analoga fatta con la Cassa depositi e prestiti, è al minimo del 3,50 o 4 per cento per ogni anno di esposizione.

È vero altresì che la situazione finanziaria può essere aggravata anche dal mancato coordinamento degli interventi per le infrastrutture con la concreta utilizzazione delle aree

mediante l'attività costruttiva (vendita delle aree), in quanto viene prolungato nel tempo il periodo di esposizione del capitale investito.

Altro aspetto dell'operatività dei piani è pertanto quello dell'effettiva utilizzazione delle aree.

I modi previsti dalla legge per tale utilizzazione sono essenzialmente tre: l'acquisizione e rivendita da parte del comune; l'acquisizione diretta da parte degli enti e cooperative indicati all'articolo 10 della legge; l'utilizzazione diretta da parte dei proprietari, a norma dell'articolo 16 e seguenti.

In ordine di crescente importanza, conviene cominciare dall'ultimo.

a) Le domande dei privati ex articolo 16 della legge sono state, per quanto ci riguarda, poco numerose, e irrilevanti per quantità. Ne sono state accolte di massima solamente alcune, per le quali è in corso di perfezionamento la convenzione riguardante gli oneri di urbanizzazione. Le altre prospettano episodi isolati e sporadici, tali da compromettere il coordinato utilizzo dei piani ove le aree sono comprese, e pertanto sono state respinte.

b) Da parte degli enti di cui all'articolo 10 è risultata presentata una sola domanda di una cooperativa (INCAM) per l'acquisizione di un'area ove costruire 36 alloggi.

Gli altri Enti, e precisamente la GESCAL, l'IACP e l'INCIS, pur avendo cospicui programmi da realizzare, hanno trovato collocazione nelle aree acquistate ed urbanizzate dal comune, come si dirà.

c) Il programma di acquisizioni di aree da parte del comune riguardava:

il completamento dell'acquisizione dei terreni nelle zone V e II, ove già prima della approvazione del piano erano iniziati gli acquisti, rispettivamente per altri 85.000 metri quadrati nella zona V e per altri 150.000 metri quadrati nella zona II;

l'avvio dell'acquisizione e urbanizzazione di circa 70.000 metri quadrati nella zona III (Cattane).

Su tali programmi si è naturalmente pronunciata, nel febbraio del corrente anno, la apposita Commissione istituita dall'articolo 11 della legge n. 167.

A questo punto occorre dire qualche cosa di più su questi programmi di intervento comunale.

Occorre premettere che tutte le aree acquistate, urbanizzate o in corso di urbanizzazione, sono state praticamente già assegnate a costruttori, siano essi privati, cooperative o enti pubblici. Si può quasi affermare che il

programma stesso del comune ha potuto tenere conto di domande già presentate, ed è stato opportunamente ricordato all'effettivo fabbisogno accertato.

Occorre altresì riconoscere che vi è stata una notevole comprensione da parte degli enti pubblici (GESCAL e IACP in ispecie) nello acquistare i terreni del comune già urbanizzati anziché scegliere di espropriare direttamente le zone, e tentando poi di costringere il comune ad introdurre i servizi - come prevede la legge - con carattere di priorità e senza recuperare neppure parzialmente il costo dei servizi stessi. Va detto chiaramente che la amministrazione comunale ha ritenuto di dover insistere con fermezza in questo senso, convinta come è che solo attraverso questa via i piani di zona divengano uno strumento efficace di programmazione urbanistica e dei servizi, e che solo la possibilità di recuperare almeno in parte il costo dei servizi stessi rende concretamente attuabile la programmazione stessa.

Sono note, purtroppo, molte esperienze negative a questo proposito. L'obbligo posto dalla legge ai comuni di introdurre a loro carico i servizi nelle zone utilizzate dagli enti per l'edilizia economica e popolare e dalle stesse cooperative edilizie, già incluso nel testo unico del 1938 sull'edilizia economica e popolare all'articolo 44, è destinato a rimanere inoperante per le scarse capacità finanziarie dei comuni: è anche certo che questi notevoli oneri otterrebbero l'effetto di annullare il meccanismo di autofinanziamento dei piani. Non mancherebbero perciò di ripetersi le costose ed inutili incongruenze di nuovi quartieri magari già costruiti ma abitati con notevoli ritardi per mancanza di approntamento dei servizi pubblici.

D'altra parte un'attuazione dei piani di zona, anche da parte degli enti pubblici diversi e sempre raccordata con la politica comunale di introduzione dei servizi, non può mancare di riversare benefici effetti su quanti costruiscono nei piani, siano privati o cooperative o gli stessi enti citati. Il poter ripartire gli oneri di urbanizzazione su maggiori estensioni di terreno - magari sull'intera superficie di ciascuna zona del piano - comporta una riduzione sensibile dei prezzi di cessione delle aree, prezzi che divengono accessibili anche agli enti e compatibili con la funzione sociale da questi esplicata, con in più la garanzia che i servizi saranno veramente attuali entro termini ragionevoli di tempo.

In questa linea si è operato a Vicenza, con risultati che appaiono positivi.

I criteri che si sono seguiti per determinare i prezzi di cessione delle aree sono stati i seguenti.

Gli elementi di costo si riferiscono, come noto, essenzialmente: all'area, all'urbanizzazione primaria (strade, fognature, luce, acqua, gas, illuminazione pubblica, verde pubblico), alla urbanizzazione secondaria (scuole, asili, chiese, centri commerciali e sociali, ambulatori) e agli interessi sulle somme anticipate per l'acquisto e l'urbanizzazione delle aree.

Ai fini della determinazione dei prezzi di cessione delle aree, si è ritenuto di considerare soltanto i seguenti elementi, da inglobare nel piano di rivendita:

costo dell'area: integrale;

spese di urbanizzazione primaria: strade, fognature, acqua, gas, illuminazione pubblica; per l'energia elettrica per uso domestico dovuto per ciascun allacciamento all'ente erogatore il contributo previsto dalle disposizioni del CIP; aree occorrenti per le opere di urbanizzazione primaria, cioè per le strade ed il verde pubblico;

spese di urbanizzazione secondaria: costo delle aree occorrenti per le opere di urbanizzazione secondaria. Per quanto riguarda, invece, le opere vere e proprie, non si è ritenuto equo adossarne il costo agli utenti delle zone per due fondamentali motivi: per non creare una evidente sperequazione a loro danno in raffronto a chi costruisce in altre zone, ove detti oneri non incidono; perché non è detto che la costruzione di tutte tali opere competa effettivamente al comune (chiese, scuole, asili), o che sia ad esclusivo e completo suo carico (data l'eventualità del contributo dello Stato), o, infine, che il comune non possa anche trarne un reddito (centro commerciale e mercati). Si è perciò adottato il criterio (anticipando anche in questo una delle soluzioni che è stata poi adottata dalla legge n. 765 del 1967) di imputare al prezzo delle aree soltanto una quota parte degli oneri occorrenti per l'allacciamento e il collegamento ai servizi pubblici (strade di grande viabilità, condotte adduttrici dell'acqua e del gas). Tale quota parte è stata normalmente commisurata al 50 per cento del costo di tali opere di collegamento, le quali adempiono infatti ad una funzione più generale e possono comunque intendersi realizzate a favore anche di altri quartieri se non addirittura nella generalità dei cittadini.

La linea adottata consente così di recuperare, di volta in volta, le spese sostenute dal comune per l'acquisto e l'urbanizzazione del-

le aree ritenute direttamente attinenti al piano di zona secondo i criteri sopra esposti e consente in tal modo di ricostituire il fondo di rotazione e di autofinanziamento.

D'altronde, - potendo contare sull'acquisizione e rivendita per intero delle zone in cui finora si è operato - è risultata maggiore la superficie sulla quale ripartire i costi. E i prezzi stabiliti in lire 5.000 il metro quadrato nella zona V (San Lazzaro), ove vi è un indice di fabbricabilità fondiario di 4,3 metri cubi al metro quadrato, e in lire 3.340 mediante per la zona II di Laghetto, ove l'indice di fabbricabilità varia da 2,1 metri cubi al metro quadrato a 3,5 metri cubi al metro quadrato, sono risultati veramente accessibili e largamente competitivi per zone dotate di tutti i servizi, armonicamente programmate e sviluppate. Su tali prezzi, poi, è stato possibile effettuare delle differenziazioni: a favore delle cooperative, ad esempio, nella zona V, viene praticato il prezzo di lire 4.000 a metro quadrato; mentre per i privati il prezzo è di lire 6.000. Nella zona II di Laghetto, per le particolari caratteristiche estensive, la differenza tra un tipo di costruzione l'altro è più tenue, ed anche la differenza di prezzo è più modesta, ma anche qui viene fatta un'agevolazione agli enti pubblici e alle cooperative che pagano il terreno lire 3.200 al metro quadrato, mentre per i privati è previsto un prezzo di lire 3.500 al metro quadrato.

In questo ordine di grandezza, appare evidente che acquista molta importanza l'incidenza del costo dell'area che viene acquisita o espropriata, come si accennerà in seguito.

Rimane il problema del finanziamento e della costruzione delle opere di urbanizzazione secondaria (scuole, eccetera), e ad esse il comune deve far fronte con i suoi mezzi normali. Ma questa non è una novità portata dalla legge n. 167. C'è però di nuovo che viene arrestata la disorganica espansione della città e si dà avvio ad una vera azione di programmazione non solo urbanistica ma anche finanziaria, diventando il comune protagonista di una crescita ordinata ed evitando di dover, come prima fatalmente avveniva, inseguire qua e là le altrui iniziative, per portare le indispensabili infrastrutture ai vari quartieri. Ogni spreco evitato, ogni situazione tempestivamente prevista e rimediata, sono risultati già notevolmente positivi rispetto al passato.

Gli interventi comunali, nei particolari, sono stati così attuati:

1) Zona V - San Lazzaro.

- Acquistati metri quadrati 84.000 circa. Prezzo lire 67 milioni, pari a circa lire 800 il

metro quadrato. Eseguite opere di urbanizzazione per 74 milioni.

Le aree edificabili a scopo residenziale (escluse cioè quelle per i servizi pubblici) risultano di circa metri quadrati 30.000, suddivise in tre « insule » così utilizzate: una da cooperative che usufruiscono di mutui concessi in base alla legge n. 1179, oppure con fidejussione e contributo del comune, come si spiegherà in appresso; la seconda, ceduta integralmente alla GESCAL per la realizzazione del programma costruttivo del primo triennio (vani 350 per complessivi 429.300 lire) e parte del secondo triennio; la terza, ceduta all'IACP per la costruzione di 438 vani per un importo di lire 450.000.000 finanziati con la legge n. 1179.

La vendita di tali 30.000 metri quadrati consentirà un ricavo complessivo di lire 161.136.875.

- In corso di acquisto metri quadrati 85.000 circa, per un importo preventivato di lire 70.000.000, pari a circa lire 850 al metro quadrato. Opere di urbanizzazione da eseguire per un importo di lire 80.000.000. Le aree edificabili sono circa metri quadrati 22.565 suddivise in tre « insule » da cedersi per metri quadrati 3.800 circa alla GESCAL, per il completamento del programma del secondo triennio (complessivamente vani 200 - lire 205 milioni); e per metri quadrati 18.765 all'IACP, per la realizzazione di 1.020 vani con un finanziamento complessivo di 800.000.000 ottenuto in base alla legge n. 218 (il comune contribuisce nella misura del 2 per cento allo ammortamento del mutuo).

Il ricavo dalla vendita di tali 22.565 metri quadrati sarà di lire 118.825.000.

2) Zona II di Laghetto.

- Acquistati metri quadrati 304.000 circa. Prezzo medio lire 500 al metro quadrato, pari a circa lire 152.000.000. Appaltate e in corso di esecuzione opere di urbanizzazione per lire 350.000.000. Le aree edificabili sono pari a metri quadrati 150.000 e consentono un ricavo complessivo di lire 502.000.000 circa.

Gran parte delle aree di questa zona sono già state assegnate a privati ed a cooperative; la tipologia edilizia ivi prevista, piuttosto estensiva, ha incontrato nettamente il favore della cittadinanza. Zone di questo tipo sono largamente preferite a quelle intensive quando si trovano ad una certa distanza dal centro urbano. Questo è uno dei motivi per i quali l'amministrazione ha avviato contemporaneamente l'acquisizione di questa zona con quella di San Lazzaro, ove la fabbricazione è più intensiva ed ove trovano collocazione solo certi

tipi di insediamento, con prevalenza di quelli di iniziativa pubblica.

Lo sviluppo ed il numero degli insediamenti nella zona II (Laghetto) sono però stati soprattutto favoriti da una politica contemporaneamente avviata dal comune per l'incentivazione delle attività edilizie. Si è cercato sia di incrementare le costruzioni di tipo economico e popolare degli enti pubblici, mediante, ad esempio, il citato intervento del 2 per cento sul mutuo di 800.000.000 di lire dell'IACP, ed impegnando il comune stesso in un programma di costruzioni che potrà toccare il miliardo (utilizzando in parte le somme che si ricavano dalle cessioni in proprietà delle case comunali costruite con il contributo dello Stato e i fondi appositi stanziati con la legge n. 1179); sia incentivando le costruzioni dei privati e delle cooperative (queste ultime da lungo tempo in inutile attesa di finanziamenti assistiti da contributo statale). Grazie ad un accordo con la locale Cassa di risparmio di Verona, Vicenza e Belluno, è stata messa a disposizione dei cittadini la somma di 1.500.000.000 di lire per la contrazione di mutui, ad un saggio di interesse di favore (un punto in meno del costo normale), ed assistibili, ad integrazione della garanzia ipotecaria, da fidejussione comunale fino a copertura del 75 per cento del costo delle costruzioni, in analogia a quanto fatto dallo Stato con la legge n. 1179. Per chi intende costruire entro i piani di zona comunali, inoltre, è concesso un contributo decennale, dell'1 per cento per i privati singoli e del 2 per cento per le cooperative, sull'ammontare del mutuo.

In tal modo vengono ad essere impegnate, per le varie iniziative pubbliche e private, le aree già acquistate ed urbanizzate dal comune. E, di conseguenza, grazie al sollecito recupero delle spese sostenute per acquisti e urbanizzazione, è possibile avviare sollecitamente l'attuazione anche della zona III (Cattane) già iniziata, sulla quale ugualmente si indirizzano le preferenze attuali dei cittadini e nella quale anche il comune intende realizzare una parte dei suoi programmi costruttivi.

Si deve comunque rilevare che nell'ambito dei piani di zona non si è ancora verificata alcuna importante iniziativa costruttiva da parte dei privati imprenditori. È stato forse ritenuto più conveniente, finora, operare fuori dei piani, anche perché il processo di avvicinamento tra il privato e la pubblica amministrazione è faticoso, vi sono difficoltà e diffidenze da superare, specie quando si tratta di investimenti da cui i privati, pur legittimamente, intendono trarre un reddito.

Il confronto, sino ad oggi possibile, tra le aree delle private lottizzazioni - forse meno costose, ma certamente meno dotate di servizi - con le aree comprese nei piani di zona, ha giocato a favore delle prime, perché il rapporto con il lottizzatore privato sembra dare minori preoccupazioni.

A mano a mano che i piani di zona saranno attuati, tuttavia, che si accerterà l'efficienza dell'urbanizzazione introdotta, la civiltà dell'impostazione urbanistica dei nuovi quartieri, dovrà manifestarsi un crescente gradimento della cittadinanza e degli operatori economici per le nuove zone. Si può essere fiduciosi, in tal caso, specie dopo che la legge n. 765 ha introdotto un sistema di convenzioni e di ripartizione degli oneri per le opere di urbanizzazione che avvicinerà certamente i costi delle lottizzazioni a quelli dei piani particolarizzati e quindi dei piani di zona.

Ecco il riassunto delle operazioni già effettuate:

	<i>metri quadrati</i>
—	
aree acquistate nei piani di zona	217.745
aree espropriate o in corso di espropriazione	339.380
aree vendute o in corso di vendita	134.125
aree riservate per pubblici servizi	283.000
aree disponibili per l'edificazione	120.000
Investimenti:	
pubblici L.	3.500.000.000
privati »	2.000.000.000
spese per urbanizzazione L.	424.000.000

	<i>metri quadrati</i>
—	
aree vincolate dai piani di zona	1.757.000
interventi nel primo biennio, pari al 32 per cento circa . .	557.125

Altro aspetto fondamentale, in questo caso positivamente risolto dalla legge n. 167, ai fini dell'operatività dei piani, è la procedura di espropriazione. Detta procedura si è rivelata snella ed agevole, tempestivamente seguita dalla prefettura che entro termini sempre molto brevi ha emanato i decreti e per l'occupazione temporanea d'urgenza e per la espropriazione definitiva.

Altrettanto tempestivo è stato l'ufficio tecnico erariale nell'effettuare le valutazioni di

sua competenza. E resta, in tal modo, dimostrata la possibilità di rispettare i termini e i tempi tecnici previsti dalla legge. Vi è anzi da dire che la procedura è stata in alcuni casi appositamente ritardata proprio dal comune, nel tentativo di raggiungere quegli accordi che evitassero poi i ricorsi degli espropriati. E ricorsi, in verità, fino ad oggi non ve ne sono stati; si è giunti al massimo alle stime dell'ufficio tecnico erariale, per varie ragioni superiori alle offerte del comune e finora, in ogni caso, si è così conclusa ogni pratica senza ulteriori contestazioni.

4) *Criteria seguiti dall'Ufficio tecnico erariale nella definizione dell'indennità di espropriazione con riferimento ai valori denunciati per le aree soggette all'imposizione fiscale di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 246*

L'acquisizione delle aree per la zona di San Lazzaro e per la prima parte della zona di Laghetto non ha presentato problemi. Sono stati conclusi accordi in via bonaria sulla base di prezzi da ritenersi all'incirca corrispondenti al valore agricolo dei terreni.

Fondamentale, come si è detto, è stata la possibilità di liquidare immediatamente i proprietari. Molto importante è stata anche la parità di trattamento operata nei confronti di tutti coloro che sono stati colpiti dai vincoli del piano di zona, in località omogenee.

Gli inconvenienti sono sorti quando per una zona, e precisamente nella zona II, si è dovuto far ricorso per una ditta alla valutazione da parte dell'ufficio tecnico erariale. La differenza in più a favore di questa ditta, anche se contenuta in limiti molto modesti, ha scompaginato il sistema e reso più difficile le trattative con i proprietari. Da allora, tutte le ditte successive hanno preferito l'espropriazione all'accordo e perfino alcuni contratti preliminari già conclusi non hanno potuto essere tradotti in atti definitivi di compravendita perché i venditori si attendono dall'ufficio tecnico erariale valutazioni maggiori di quelle che il comune sembra disposto a fare.

Nelle relazioni di stima l'ufficio tecnico erariale ha precisato che l'indennità di espropriazione è determinata tenendo conto, oltre che di vari elementi tecnici economici e dei prezzi ordinariamente applicati nella zona, anche « della utilizzazione futura dei terreni espropriati, secondo il piano predisposto dal comune di Vicenza ».

È su questo punto in particolare che sorgono i maggiori dubbi in quanto, mentre nel merito la valutazione può essere contestata in base ad elementi tecnici ed economici secondo i normali criteri di stima delle aree, sembra invece che il tener conto della futura destinazione assegnata dal piano ai terreni contrasti singolarmente con lo spirito e le finalità della legge n. 167. Ciò è causa di notevoli e ingiustificate sperequazioni tra i proprietari soggetti all'espropriazione, in quanto coloro i quali si trovano ad avere sui loro beni i vincoli più gravosi (zone pubbliche, strade, piazze, scuole, eccetera) mentre percepiscono gli indennizzi più bassi, non possono neppure avvalersi delle facoltà di cui all'articolo 16.

Come conseguenza immediata e concreta delle valutazioni effettuate dall'ufficio tecnico erariale per i terreni in corso di espropriazione da parte del comune, si è verificata la impossibilità, come si è detto, di condurre a definitiva conclusione alcuni accordi già conclusi con alcuni proprietari, dato che sui terreni adiacenti ed aventi identiche caratteristiche, le stime hanno indicato valori superiori a quelli che si erano potuti concordare nella libera contrattazione. In secondo luogo, specie in talune zone ove l'impostazione delle stime secondo i criteri dell'ufficio tecnico erariale può condurre a conseguenze estreme a cagione della particolare tipologia edilizia prevista dal piano delle zone, le iniziative per l'edilizia economica e popolare, almeno quelle pubbliche, vengono bloccate sul nascere in quanto il prezzo dei terreni avrebbe una tale incidenza sulle costruzioni da snaturare completamente la funzione sociale che a tale edilizia si attribuisce.

Si dovrebbe invece ritenere, secondo un'interpretazione che tiene conto del necessario coordinamento tra le disposizioni della legge n. 167 e della legge urbanistica n. 1150 del 1942, che alle zone di espansione quali sono quelle dei piani di zona, dovrebbe applicarsi il criterio di cui all'articolo 38 della legge n. 1150 in base al quale: « Per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree di cui all'articolo 18, non si terrà conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione ».

D'altra parte merita di essere sottolineata appunto la stretta analogia esistente fra le espropriazioni *ex lege* n. 167 e quelle previste dall'articolo 18 della richiamata legge urbanistica, preordinate entrambe al coordinato utilizzo delle aree destinate all'espansione

edilizia del centro urbano, sia pure aventi finalità generiche, mentre la legge n. 167 ha finalità specifiche, settoriali.

L'amministrazione comunale ha sempre ritenuto che nel determinare il valore delle aree non si dovesse tener conto del maggior valore causato dall'approvazione del piano ed è sempre stata coerente in questo atteggiamento.

Proprio su queste linee, l'amministrazione si è posta anche in sede di accertamento del valore delle aree ai fini dell'imposta prevista dalla legge n. 246, accertando valori piuttosto bassi e riducendo notevolmente gli stessi valori denunciati dai contribuenti.

5) Osservazioni conclusive.

L'esperienza fatta dal nostro comune ci consente di accennare ad un altro aspetto apparentemente di modesto rilievo, ma che invece può assumere un ruolo notevole agli effetti di una efficace applicazione della legge n. 167, come di ogni altro strumento urbanistico.

La tradizionale organizzazione degli enti locali fa sì che in materia urbanistica, e segnatamente per quanto attiene alla legge numero 167, siano interessati diversi uffici: l'ufficio tecnico o l'ufficio urbanistico per quanto riguarda la parte strettamente tecnica: l'ufficio di ragioneria o di finanza per quanto riguarda le spese, le entrate, in una parola la amministrazione del fondo di rotazione, gli uffici amministrativi più propriamente detti (segreteria generale, l'ufficio contratti, patrimonio, eccetera) per quanto riguarda gli espropri e gli altri atti successivi fino alle vendite dei terreni urbanizzati.

L'attribuzione a più uffici delle competenze relative può creare, nonostante ogni buona volontà, intralci e perdite di tempo. Si è pertanto ritenuto necessario istituire un ufficio con il compito specifico di curare l'impostazione e l'attuazione del programma, mediante opportuno coordinamento dell'azione dei vari uffici competenti. Il tutto con ottimi risultati. Questa constatazione può assumere rilevante importanza in previsione della futura legge urbanistica con la quale è prevedibile verranno notevolmente aumentate le competenze degli enti locali nel settore. Tale esigenza si pensa che dovrà essere tenuta nel debito conto anche in relazione ed una preannunciata legge che intenderebbe bloccare gli organici degli enti locali e di conseguenza vietare nuove

assunzioni di personale. Non si può sempre rispondere con le vecchie strutture alle nuove esigenze.

Qui torna a proposito il problema, delicato e fondamentale, del rapporto fra l'azione urbanistica dell'ente locale e quella dei competenti organi ministeriali. Sembra giusto riconoscere che, complessivamente, le operazioni di esame dei piani comunali di zona, per i prescritti pareri e le approvazioni, sono state effettuate con buona sollecitudine e uno sforzo di comprensione delle esigenze locali. Inoltre, va osservato - ed è ulteriore nota positiva - che la approvazione definitiva di un piano decennale, che ha valore di piano particolareggiato, evita qualsiasi altra necessità di intervento degli organi di controllo e rende più agevole l'attuazione, nel tempo, del piano stesso.

Il richiamo a questo stato positivo di cose sembra opportuno e necessario per ribadire, di fronte alle prospettive e ai problemi già aperti dalla legge urbanistica generale, la assoluta necessità che si creino giusti e chiari rapporti fra l'autonomia del comune e le competenze del Ministero, il che significa instaurare un clima di fiducia e di reciproco rispetto, attrezzare in modo più adeguato gli uffici statali per rendere snelli, solleciti ed efficienti gli interventi e contribuire in tal modo ad imprimere alla politica urbanistica e all'intero settore dell'edilizia la necessaria spinta che le può venire dalla conciliazione degli interessi dei privati e degli enti pubblici costruttori con quelli della comunità che il comune ha l'onere di rappresentare.

Si formulano, per tentare una schematica conclusione, le seguenti esigenze:

1) rivedere e perfezionare il sistema dei finanziamenti o assicurando agli enti locali la possibilità di ottenere dalla Cassa depositi e prestiti un pre-finanziamento in attesa della somministrazione definitiva di fondi da parte della stessa Cassa secondo il sistema attuale, oppure consentendo che l'erogazione dei fondi, da parte di quest'ultima, non avvenga su stati d'avanzamento ed a lavori eseguiti, ma bensì con anticipazioni per «tranche», sia pure con le dovute cautele;

2) stabilire la possibilità per il comune di operare nell'ambito del piano delle zone anche oltre il limite del 50 per cento del complesso delle aree. Ovviamente in tale ipotesi la fornitura delle aree agli enti pubblici costruttori (GESCAL, IACP, eccetera) dovrebbe essere operata da parte del comune dopo eseguita l'urbanizzazione, e calcolandone i costi sul prezzo di cessione delle aree stesse;

3) emanare precise disposizioni agli organi tecnici dello Stato incaricati della valutazione delle aree, perché tale valutazione venga fatta tenendo presente lo spirito della legge che, si ripete, è quello di mettere a disposizione dei costruttori aree a basso prezzo, ridimensionando anche il problema delle rendite di posizione. Si tenga anche conto che non è sempre dimostrato che la differenza di prezzo dei terreni vicini al centro urbano sia compensata da minori costi di urbanizzazione;

4) riconfermare l'esigenza - che è condizione fondamentale per la buona riuscita dell'attuazione dei piani - che l'intervento del comune sia sempre collegato e raccordato con le iniziative edilizie degli enti pubblici e con eventuali programmi di incentivazione delle attività edilizie private in modo che l'utilizzo delle aree urbanizzate intervenga sollecitamente, assicurando il rapido recupero delle somme investite in funzione di ulteriore impiego.

Occorre, in definitiva, la combinazione di una serie di fattori:

- la volontà politica di fare della legge un equo strumento per il raggiungimento di fini che riguardano un ordinato e civile sviluppo della comunità;

- un piano di zone per l'edilizia economica e popolare che sia coerente con gli obiettivi, che proponga alla cittadinanza e all'amministrazione un nuovo modo e di impostare piani costruttivi e programmi economici e di organizzare una civile convivenza;

- una efficienza operativa che va ricercata con coraggiosa esperienza, affinando e responsabilizzando nella dimensione e nelle strutture comunali, uomini e strumenti e metodi;

- una sufficiente disponibilità finanziaria che renda possibile avviare il motore e tenerlo acceso.

Si tratta di una combinazione di fattori non facile, ma non impossibile.

PRESIDENTE. A titolo personale - e, penso, interpretando anche il pensiero di tutti i componenti della Commissione - esprimo il più vivo compiacimento al signor sindaco di Vicenza per la sua pregevole relazione, tanto ricca di dati estremamente interessanti. Ma, quel che più conta, è una relazione che traspira entusiasmo e che interpreta in maniera veramente lodevole quella che è stata la volontà del legislatore quando ha approvato la legge n. 167.

Dalla relazione risulta che la legge n. 167 - sia pure incontrando talune difficoltà di fi-

nanziamento e di valutazione delle aree - è una legge che può essere attuata con grande profitto per le popolazioni, quando vi sia una ferma volontà da parte degli amministratori comunali e quando, come nel caso specifico, si trova così larga collaborazione quale quella incontrata dal comune di Vicenza: perché dobbiamo rilevare che questo comune - sia pure a costi non del tutto favorevoli - ha trovato un largo aiuto finanziario che gli ha permesso di portare avanti l'applicazione della legge.

Rinnovo ancora il più vivo compiacimento e mi permetto di aggiungere un invito a continuare per la strada intrapresa, nella certezza che ciò sarà veramente utile alla città di Vicenza.

A questo punto gli onorevoli colleghi potranno cominciare a rivolgere le loro domande al signor sindaco di Vicenza. Molte delle cose che egli ha messo in evidenza vengono a confermare dati che erano già stati acquisiti dalla nostra Commissione e quindi hanno un valore particolare. Penso, comunque, che sia inutile che questi dati già acquisiti vengano nuovamente ripresi nel dibattito: prego pertanto gli onorevoli colleghi di cercare di acquisire quei dati originali che possono allargare ulteriormente l'orizzonte della Commissione nella valutazione che dovrà compiere al termine dell'indagine conoscitiva.

TODROS. Signor sindaco, la nostra indagine conoscitiva tende - come ha detto il Presidente all'inizio della seduta - a trovare la strada per eliminare tutte le difficoltà che si frappongono all'attuazione di questa legge, che riteniamo estremamente importante.

La sua relazione ci permette di confermare alcuni punti dei quali eravamo già a conoscenza. Vorrei però rivolgerle alcune domande per avere ulteriori precisazioni a conferma di questioni che si sono presentate durante l'indagine.

Ed ecco la prima domanda. Dalla sua relazione si rileva che pochi privati hanno avanzato richiesta di utilizzare le aree come previsto dall'articolo 16; inoltre si è verificato l'inconveniente che le richieste episodiche di singoli compromettono l'attuazione unitaria del piano.

Non ritiene utile eliminare questa parte della legge, raggiungendo l'obiettivo di trattare tutti i privati nello stesso modo? Il privato che vuole costruire fa ricorso alla sua possibilità di servirsi del sistema normale, anziché avere un diritto di opzione o di precedenza rispetto agli altri privati.

La mia prima domanda, quindi, è se si ritiene utile - dopo l'esperienza fatta - eliminare questa parte della legge che, non solo a Vicenza, ma dappertutto ha creato gravi problemi.

Se non ho compreso male, proprio per l'attuazione dello spirito e delle finalità della legge, voi proponete che ci sia una modifica che permette al Comune l'esproprio totale, e non del 50 per cento delle aree comprese nei piani di zona.

Anche noi consideriamo questo un punto fondamentale per una attuazione coordinata nel tempo sia dell'acquisto delle aree, sia della loro urbanizzazione e successivo reinserimento nel mercato, attraverso concessione ai privati o agli enti pubblici. Conferma lei questa posizione?

Il motivo che più crea difficoltà nell'attuazione della legge n. 167 è la difficoltà del finanziamento, al quale ella ha fatto riferimento, e che la maggioranza dei comuni italiani, che tra l'altro non sono nella fortunata condizione di Vicenza, denunciano in modo più energico.

Quali proposte può fare partendo dalla sua esperienza di sindaco oltre a quelle preannunciate relative al fondo di rotazione, alla rapidità di intervento della Cassa depositi e prestiti ed alla possibilità di ottenere immediatamente un prefinanziamento? Non ritiene utile e necessario, proprio perché si tratta di un piano che permette al comune, anche se parzialmente, una rotazione di fondi, che ci siano degli strumenti che vadano oltre la legge n. 847? Quali proposte può fare al riguardo?

Non vorrei riprendere i temi di polemica che sono stati svolti nei riguardi dell'ufficio tecnico erariale: desidero solamente una chiarificazione e cioè sapere a che cosa equivalgono i prezzi dei terreni acquisiti rispetto a quelli di mercato ed anche rispetto a quelli raggiungibili attraverso l'applicazione alla legge di Napoli.

Un'ultima questione: ella ha osservato giustamente che, nella città di Vicenza, in base alla legge n. 167, finora i privati hanno operato molto poco anche se vi sono state delle domande. Questa forse è una conseguenza del regime diverso in cui operano i privati entro e fuori i piani di zona. Ora io vorrei domandarle se ella non ritiene che per rendere realmente operante la legge n. 167, non solo per quanto riguarda gli investimenti pubblici ma anche per gli investimenti privati, sia valida la politica di lottizzazione condotta dall'amministrazione per attuare il piano regolatore generale e se non ritiene che per

potenziare l'applicazione della legge n. 167 non occorra invece seguire una strada diversa e cioè quella dei piani particolareggiati, che anche nel tempo vengono programmati dall'amministrazione, ma che non sono subordinati alle scelte di tempo e di realizzazione da parte dei privati.

Con questa domanda vorrei che mi fosse chiarito criticamente il rapporto tra queste lottizzazioni e la applicazione della legge n. 167.

BUSETTO. Fermo restando che considero le domande poste dal collega Todros fondamentali, mi permetto di chiedere al dottor Sala se sono state fatte delle valutazioni, in sede preventiva, del costo delle abitazioni - costo finale s'intende - non dico da parte del comune, ma da parte degli enti che hanno collaborato con esso; inoltre vorrei sapere se vi sono delle iniziative, o se ne prevedono, circa la integrazione degli affitti delle abitazioni realizzate che si prevedono abbastanza elevati in una città media come Vicenza.

Il dottor Sala ha inoltre affermato che nell'elaborare le previsioni di sviluppo dei piani di zona si è ritenuto di escludere tutte le aree del centro storico ed ha fatto riferimento per la esclusione di queste aree alla necessità di importanti opere di bonifica da attuare. Poiché la legge n. 167, se non vado errato, prevede la possibilità di interventi anche per opere di bonifica edilizia, vorrei chiedere se il Comune ha esaminato la questione e, se lo ha fatto per quale motivo si ha questa esclusione.

Il dottor Sala ha parlato della difficoltà dei finanziamenti attraverso il congegno degli interventi da parte della Cassa depositi e prestiti. Ritiene, egli, che l'eliminazione di questi inconvenienti debba avvenire attraverso le modifiche da apportare alle disposizioni vigenti, oppure ritiene che le stesse finalità possano raggiungersi per via amministrativa?

BERAGNOLI. Vorrei chiedere se l'amministrazione comunale di Vicenza ha un bilancio in pareggio o se è costretta ad integrarlo ricorrendo a mutui.

RIPAMONTI, *Relatore*. L'articolo 16 della legge n. 167 stabilisce il diritto dei proprietari di essere autorizzati a costruire sulle proprie aree; inoltre la legge prevede che, al fine di evitare compromissioni nell'attuazione del piano e di garantire al comune la guida dello sviluppo della città, l'amministrazione comunale può respingere le domande dei proprie-

tari, motivando il diniego dell'autorizzazione con il mancato coordinamento dell'edificazione richiesta con le altre iniziative edilizie nell'attuazione dei piani di zona. Vorrei chiedere al sindaco di Vicenza se tali dinieghi dell'amministrazione abbiano sollevato opposizioni da parte dei proprietari. Con questa domanda vorrei accertare se lo strumento previsto dalla legge è adeguato a garantire il coordinato sviluppo delle iniziative edilizie, fermo restando il diritto del proprietario di richiedere l'autorizzazione per costruire secondo le previsioni di quella zona.

Il comune di Vicenza ha individuato esattamente le finalità della legge. Si deve rilevare che è la prima volta che un'amministratore comunale dà alla legge un'interpretazione corrispondente allo spirito della legge stessa.

La seconda domanda concerne le modalità di finanziamento dei piani di zona.

Evidentemente ogni volta che si pone un problema di pianificazione, si pone il problema del finanziamento; non è logico però che allorché lo Stato invita i comuni ad avvalersi, nella loro autonomia, degli strumenti di pianificazione, si debba provvedere con legge speciale a fornire mezzi straordinari per l'attuazione dei piani. Se non erro, il comune di Vicenza ha utilizzato gli strumenti di cui tutti i comuni possono avvalersi sulla base delle disposizioni vigenti. Risulta dalle rilevanze del sindaco che le modalità di erogazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti comportano oneri notevoli per il prefinanziamento: dovrebbe ricorrere, pertanto, alla procedura prevista per il finanziamento dell'edilizia popolare. La decorrenza dell'ammortamento deve essere stabilita a partire dall'ultimazione delle opere di urbanizzazione, e la Cassa depositi e prestiti, dovrebbe essere autorizzata all'anticipazione ai comuni delle somme occorrenti per l'acquisto dell'area, e per la liquidazione degli stati di avanzamento, riportando poi gli interessi maturati, relativi al prefinanziamento, sull'importo del mutuo.

PRESIDENTE. La Cassa depositi e prestiti non fa queste operazioni.

RIPAMONTI, *Relatore*. Una provvidenza analoga è prevista per i programmi di edilizia popolare; comunque nel piano finanziario vengono inclusi gli interessi per il prefinanziamento. Con la procedura che ho proposto viene eliminato l'onere rappresentato dalla differenza tra il tasso d'interesse del 5 per cento della Cassa depositi e prestiti e il tasso

d'interesse dell'8,50 per cento, praticato dagli istituti di credito per le anticipazioni considerando tutti gli oneri derivanti dalle condizioni praticate.

Terza domanda. Perché le valutazioni delle zone sono fatte per metro quadrato invece che per metro cubo? Non sarebbe più corretto stabilire un prezzo di vendita delle aree per metro cubo edificabile sulla base delle previsioni del piano? Ovvero l'amministrazione comunale tiene conto dell'indice di edificabilità, quale elemento base per la valutazione del prezzo dell'area per metro quadro? Ritengo che sia più corretta una indicazione del prezzo di vendita per metro cubo edificabile in quanto dà al cittadino la consapevolezza che il prezzo è inerente al diritto di edificazione e non alla estensione dell'area; inoltre la valutazione in metri cubi consente una equiparazione più agevole dei prezzi dei vari lotti.

Quarta domanda. L'attuazione della legge n. 167 comporta che i comuni, oltre a condurre un'efficace azione di guida urbanistica, si avvalgono delle facoltà di promuovere lo sviluppo dell'edilizia abitativa mediante incentivi. L'amministrazione comunale, di Vicenza, deliberando contributi a carico del bilancio al fine di incentivare l'utilizzo dei piani di zona ha incontrato difficoltà procedurali? La giunta provinciale amministrativa ha sollevato eccezioni?

Il sindaco di Vicenza ha giustamente rivendicato alla competenza dei comuni l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree. Ritengo che tale esigenza debba essere condivisa evitando però che l'eventuale inattività dei comuni comporti il blocco dei programmi costruttivi degli enti. Stabilendo, con la modifica alla legge n. 167 la primaria competenza del comune nell'acquisizione e nella urbanizzazione delle aree, si deve prevedere che qualora tale competenza non venga esercitata, gli enti siano autorizzati a procedere direttamente all'espropriazione delle aree.

DEGAN. In primo luogo vorrei associarmi al compiacimento espresso dal Presidente nei confronti del sindaco di Vicenza.

Nell'ultima parte della sua relazione, il sindaco ha accennato ad un'organizzazione burocratica particolarmente adeguata per la applicazione della legge n. 167. Vorrei che a tale proposito fosse detta qualche parola di più, per chiarire in quale modo tale risultato sia stato ottenuto. Ritengo infatti che questo sia un punto essenziale per la positività dell'attività sinora svolta.

L'articolo 10 della legge consente ai comuni di riservarsi l'acquisizione anche mediante esproprio fino al 50 per cento delle aree comprese nel piano di zona. Mi sembra che l'esperienza di Vicenza tenda a rovesciare completamente il senso di questo articolo della legge; infatti l'amministrazione di Vicenza ha fatto del limite del 50 per cento un dato ordinario nell'applicazione della legge n. 167. Quindi in concreto potrebbe verificarsi che, nel tempo, il 50 per cento delle aree potrebbe restare inutilizzato, dal momento che si è ottenuto che gli enti acquistino le aree dal comune. Il piano quindi verrebbe a ridursi quasi della metà.

LUSOLI. Vorrei chiedere al sindaco di Vicenza se può dirci qualcosa circa il carattere della proprietà delle aree comprese nei piani di zona della legge n. 167 nel comune di Vicenza.

PRESIDENTE. Vorrei fare un'osservazione in relazione alla domanda dell'onorevole Busetto, il quale ha chiesto quali provvedimenti intenda adottare il comune di Vicenza per lenire l'eventuale costo elevato degli affitti. Mi pare che la domanda esuli un poco dall'indagine in corso, per cui lascio al dottor Sala la facoltà di rispondere o meno al quesito.

Ricordo al dottor Sala che la sua relazione ed i suoi interventi verranno acquisiti agli atti della Camera.

SALA. L'onorevole Todros ha chiesto di conoscere il nostro pensiero circa l'articolo 16, nel senso se si ritiene o meno che il meccanismo previsto possa risultare efficiente. Confesso che, a tal proposito, non abbiamo ancora potuto fare alcuna seria verifica. Sembra tuttavia che in questi ultimi tempi si stia muovendo qualcosa; un proprietario di un'area abbastanza vasta ha formulato una proposta di massima; al momento attuale non possiedo elementi più precisi e probanti. Sempre a proposito dell'articolo 16, tante volte ci siamo domandati quali argomenti possano esservi per differenziare la posizione di colui che acquista dal comune e che può operare in libertà (sia pure entro l'ambito della legge, ed è evidente, ad esempio, che non potrà costruire case di lusso; noi stessi, d'altra parte, quando vendiamo l'area, inseriamo nel contratto la clausola che l'acquirente deve rimanere - sia per quanto riguarda il progetto sia per quanto riguarda l'esecuzione delle opere - nello spirito della legge n. 167), dalla posizione del proprietario

dell'area che può costruire in base all'articolo 16 e seguenti, ottenendo redditi entro un certo livello da stabilire mediante apposita convenzione. Tante volte noi ci siamo domandati se vi sia una *ratio* vera e propria in questa norma, ma non siamo ancora in grado, anche per mancanza di compiute esperienze, di rispondere.

È stato chiesto se io sia favorevole o meno all'esproprio delle aree a favore del comune al di là del 50 per cento, previsto dalla legge. Sono convinto dell'utilità di ciò e lo confermo.

Circa la domanda fatta in via integrativa sullo stesso argomento dall'onorevole Ripamonti, rispondo che sono convinto dell'opportunità di trovare meccanismi sostitutivi, nel caso che un'amministrazione non intenda porsi su questa strada: mi rendo conto del fatto che gli onorevoli parlamentari devono valutare un complesso di situazioni, che possono presentare sfumature molto varie.

A proposito del finanziamento, mi è stato chiesto se posso fare proposte al di là di quanto previsto dalla legge. Io ho ricordato che, nel nostro caso abbiamo visto operare bene il meccanismo attraverso le anticipazioni della Cassa di risparmio e l'innesto con le operazioni della Cassa depositi e prestiti. A tal riguardo, il tempo è ancora breve per dare giudizi definitivi, né noi abbiamo pensato a cose diverse, al di fuori di quelle che ho già indicato nella mia relazione.

Si intende tuttavia che se un parlamentare mi... provoca, non posso dimenticare che sono un sindaco sempre in difficoltà finanziarie e pertanto affermo che più lo Stato può darci, meglio è. Ma se vogliamo sviluppare un discorso serio, di quello che si può ragionevolmente prevedere o chiedere, a noi sembrerebbe che il meccanismo previsto possa risultare, con alcuni perfezionamenti, sufficiente. Non nascondo che siamo ottimisti sul problema della legge n. 167 e siamo convinti che essa troverà, nel tempo, adesioni sempre maggiori. Già oggi si comincia ad operare; ho detto prima che il motore, una volta acceso, va tenuto vivo: una volta partiti credo che potremo facilmente andare avanti. In definitiva, per quanto riguarda il finanziamento, non ho altre proposte da fare oltre a quanto ho già detto.

L'onorevole Todros ha chiesto cosa significa parlare di un prezzo dei terreni di 800 lire o di 450 lire al metro quadrato a Vicenza. Per chiarire le idee, dirò che, in attuazione della legge n. 167, abbiamo fino ad oggi lavorato su due prezzi: quello delle aree

più centrali e quello delle altre più periferiche. Per dare un'idea di cosa intendo per area centrale, dirò che una di queste è a non più di 500 metri da casa mia, e da casa mia si va al centro a piedi in 15 minuti. Tale ad esempio è la V, quella denominata di San Lazzaro, ove abbiamo concluso acquisti sulla base di un prezzo di 800 lire per metro quadrato; invece nell'area denominata di Laghetto (su cui abbiamo operato molto) si è stabilito un prezzo base di 450 lire al metro quadrato.

L'onorevole Todros ha chiesto inoltre quali sono i rapporti che intercorrono tra questi prezzi e le valutazioni dell'ufficio tecnico erariale con i richiami alla legge di Napoli. Devo dire, che a questo proposito siamo stati... fortunati, perché, avendo cominciato ad agire prima dell'entrata in vigore della legge n. 904, abbiamo potuto impostare le trattative favorevolmente. Abbiamo, cioè, sostenuto, con i cittadini proprietari, che si trattava di aree agricole - e tali erano - sia pure ormai inglobate nel centro o ad esso molto vicine e che avremmo pertanto dovuto trattarle al loro giusto prezzo, sia pure concedendo una modesta rendita di posizione. Ho già detto a questo proposito nella mia relazione che vi era già, a Vicenza, un clima particolare, che ci è stato di sicura utilità. Avevamo difatti già trattato aree comprese zona industriale non molto lontane da queste al prezzo di 450 lire al metro quadrato. Questa operazione ha aperto la strada a quella successiva e siamo potuti passare dalla valutazione di 450 lire per le zone industriali a quella di 450 lire di Laghetto, sostenendo - il che corrisponde sostanzialmente a verità - che la zona di Laghetto presenta condizioni analoghe.

Adesso, tuttavia, ci troviamo di fronte a valutazioni dell'ufficio tecnico erariale che cominciano ad essere diverse, e naturalmente cominciamo a preoccuparci, anche se devo informare la Commissione che non si tratta per il momento di differenze enormi. Le nostre 450 o 480 lire diventano al massimo per l'ufficio tecnico erariale 500 o 510 lire, ma si deve tener conto che l'ufficio tecnico erariale per arrivare a quel risultato è partito da 1000. 1100 lire.

PRESIDENTE. Le 510 lire sono la valutazione assoluta, e cioè il valore venale diviso per due?

SALA. Assolutamente no. Ho già precisato che il fatto che si arrivi a 510 lire non ci preoccupa molto, per il momento, perché

si tratta in fin dei conti di niente altro che d'un arrotondamento delle nostre 450 o 480 lire. Più grave è che la valutazione parte da un livello molto più elevato. E allora dobbiamo cominciare a chiederci cosa succederà domani per altre aree. È giusto anche aggiungere che per un'area ancor più centrale (nella zona VI detta del mercato) siamo già arrivati ad una prima verifica - per noi molto seria - dell'atteggiamento dell'Ufficio tecnico erariale. Su quella valutazione ci stiamo battendo, ritenendola inaccettabile; infatti l'ufficio tecnico erariale, proprio nel caso dell'unica cooperativa che ha chiesto direttamente l'esproprio, ha indicato un prezzo di 12.000 lire al metro quadrato (quindi partendo da un prezzo di 24.000 lire) e per un'area - e mi si perdoni il nuovo riferimento personale - che si trova a non più di 10 metri da casa mia, il che mi permette di assicurare che la cooperativa della quale sono socio ha acquistato area di non minor pregio ad un prezzo di molto inferiore. Se quindi ci mettiamo su questa strada, è evidente che il comune di fronte a prezzi tanto elevati dovrà evitare operazioni sulle aree più centrali; anzi ci chiediamo, onorevole Todros, se invece per tali zone non potrebbe più facilmente divenire operativo l'articolo 16 del quale prima abbiamo parlato.

TODROS. Che valutazione ha fatto l'ufficio tecnico erariale per le aree pagate 800 lire al metro quadrato della zona V?

SALA. Non si ha ancora nessuna valutazione, perché per queste aree abbiamo potuto concludere a trattativa diretta; speriamo anzi di concludere in via bonaria anche per altre aree della stessa zona per le quali sono in corso trattative.

TODROS. Cosa rappresentano quelle 800 lire rispetto ai prezzi di mercato di quella zona?

SALA. Intorno alla zona di San Lazzaro attualmente si vendono aree in lottizzazioni private a 5-6 mila lire al metro quadrato, aree servite come normalmente lo sono quelle lottizzate, cioè in modo sufficiente. Ovviamente il privato con il quale abbiamo concluso un accordo in via bonaria deve aver trovato interessante e sufficiente il prezzo di lire 800. Molto probabilmente avrà fatto le sue valutazioni non trascurando l'incidenza che la iniziativa comunale poteva avere su altre aree non lontane di sua proprietà.

Inoltre va ancora ricordato che noi abbiamo concluso le trattative in un momento in cui non era ancora entrata in vigore la legge di modifica della legge n. 167 a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale: il proprietario potrebbe aver considerato il fatto che, vendendo subito, a 800 lire, otteneva un certo risultato positivo mentre il minacciato blocco dei valori delle aree a 2 anni prima della adozione del piano di zona poteva comportare perdite notevoli in futuro.

Ecco perché dicevo che noi, a Vicenza, sul punto dell'attuazione della legge n. 167 ci riteniamo fortunati, soprattutto perché siamo riusciti a creare un calmier dei prezzi.

L'onorevole Todros ha chiesto se crediamo, in relazione alla mancanza degli interventi privati in base all'articolo 16, più nella politica della lottizzazione o in quella dei piani particolareggiati. Non credo sia necessario fare qui la storia delle lottizzazioni, e neppure ricordare le carenze e i vantaggi del sistema. Per quanto riguarda il futuro confesso che, personalmente, vedo nella cosiddetta « legge urbanistica ponte » un meccanismo sufficientemente buono, un meccanismo che permette agli enti pubblici di fare la loro parte attuando i piani particolareggiati, e contemporaneamente ai privati di sviluppare in modo razionale le loro iniziative entro il quadro della programmazione pubblica, con assunzione effettiva dei giusti oneri.

L'onorevole Busetto ha chiesto se abbiamo dati sull'incidenza del valore area sul valore fabbricato. Rispondo che le valutazioni sono all'incirca le seguenti: per gli edifici a più piani (da 3 a 5) si calcola che il costo dell'area (urbanizzata) incida sull'appartamento per circa mezzo milione (per calcolare l'incidenza su ogni vano basta dividere il costo area-alloggio per 6 o 7, cioè per il numero approssimativo dei vani di ogni appartamento). Nelle zone più estensive, dove chi costruisce ricava nel lotto un alloggio o al massimo, due, con zone di verde e giardini, detta incidenza può raggiungere le 800 mila lire o il milione ad appartamento.

Mi è stato anche chiesto se per agevolare l'attuazione della legge n. 167 e le iniziative di edilizia pubblica, ho altre proposte da fare oltre a quelle già indicate nel corso della mia esposizione. Posso ricordare che l'edilizia di Stato (GESCAL, IACP, eccetera) riesce già ad ottenere notevoli effetti realizzando alloggi alla portata di ceti modesti. Nel nostro caso, avendo potuto renderci conto dei problemi e di reali necessità abitative abbiamo sviluppato i piani di incentiva-

zione di cui ho parlato. Ritengo, per concludere, che con gli strumenti previsti e, con l'intervento dei comuni, si possa giungere ad una ulteriore attuazione della legge n. 167.

Ma mi rendo conto che non sempre questo intervento comunale è possibile; né noi stessi lo potremmo ripetere indefinitamente.

Mi è stato chiesto come mai il comune di Vicenza non abbia utilizzato l'articolo 3 della legge n. 167 che permetteva di inserire nei piani di zona aree da risanare.

Il motivo è che noi avevamo già avviato un piano particolareggiato di tutto il centro storico. Si tratta di un piano esecutivo di risanamento del centro storico, che, ritengo, il Consiglio comunale potrà adottare entro l'anno prossimo.

Abbiamo dunque scelto la strada del piano particolareggiato perché era la strada più razionale e completa. D'altra parte, sia la lettera della norma che è stata richiamata, sia le istruzioni venute attraverso circolari ministeriali di chiarimento di quell'articolo della legge, convalidano la nostra posizione. La circolare ministeriale, cioè, ha chiarito quale era il limite della norma, che non poteva pertanto essere applicata al nostro caso.

Altra domanda che mi è stata rivolta è quella relativa al meccanismo di finanziamento: se sia cioè più opportuna una modifica della legge, o una modifica del meccanismo amministrativo (almeno, così mi sembra di aver capito).

Non credo di avere la competenza di rispondere a questa domanda. Probabilmente, riterrei che una modifica, a livello amministrativo se fosse possibile, sarebbe, non dico migliore, ma certo più semplice. Non so però quali siano le esigenze e le possibilità legali di movimento e di operazione della Cassa depositi e prestiti e non posso perciò dire quale strada sia da scegliere.

L'onorevole Beragnoli ha chiesto se il comune di Vicenza abbia il bilancio in pareggio. Rispondo che il bilancio del comune di Vicenza è ancora in pareggio, ma non sappiamo fino a quando; l'altro giorno la giunta comunale ha approvato il bilancio 1968 di parte corrente: abbiamo concluso che potremo conservare il bilancio in pareggio anche per l'anno prossimo. Però di anno in anno la situazione si fa sempre più grave. Credo, dicendo questo, di non indicare agli onorevoli parlamentari nessuna novità.

BERAGNOLI. Il pareggio è ottenuto con le supercontribuzioni?

SALA. Sì, con le supercontribuzioni ai massimi livelli. Per la esattezza rimarrebbe una piccola frangia, che in nessun caso sarebbe determinante.

BERAGNOLI. La mia domanda ne presupponeva un'altra: se vi foste trovati con il bilancio in *deficit*, nonostante l'oculatazza dell'amministrazione, quali conseguenze avrebbe avuto questo sull'applicazione della legge n. 167?

SALA. Questo aspetto abbiamo avuto occasione di considerarlo. Tecnicamente dovrebbe essere ugualmente possibile attuare la legge, almeno a mio modo di vedere. Non so se poi viene meno il coraggio; a parte il fatto che ci possono essere situazioni molto pesanti, e questo può condizionare le volontà e l'azione dei comuni.

L'onorevole Ripamonti mi ha chiesto se abbiamo avuto delle opposizioni da parte dei proprietari ai quali abbiamo negato l'autorizzazione a costruire in proprio, indicando come motivo del rigetto il mancato coordinato utilizzo delle aree, come previsto all'articolo 16 della legge.

Posso dire che c'è stato un ricorso, che dovrà essere adesso esaminato. La domanda è stata ripresentata ampliando l'ambito della zona di cui viene chiesta l'utilizzazione.

RIPAMONTI, *Relatore*. Ma è un ricorso formale?

SALA. No. Tecnicamente è un esposto rivolto alla Commissione, nella speranza che quando questa si riunirà, ai primi dell'anno prossimo, possa rivedere l'atteggiamento assunto. Mi sembra di capire che il cittadino sosterrà che la sua richiesta rientra nel coordinato utilizzo delle aree.

L'onorevole Ripamonti ha poi chiesto - a proposito del meccanismo finanziario - se non sia possibile ricorrere alla procedura prevista per l'edilizia economica e popolare. Noi non lo abbiamo fatto.

RIPAMONTI, *Relatore*. La Cassa depositi e prestiti, cioè, potrebbe fare un pre-finanziamento, cumulando gli interessi sull'importo del mutuo.

SALA. Questa non è una strada che abbiamo tentato.

RIPAMONTI, *Relatore*. Ma un eventuale tentativo avrebbe esito favorevole?

SALA. Non lo ritengo; mi pare che tali operazioni non siano possibili fra Cassa depositi e prestiti ed enti locali.

RIPAMONTI, *Relatore*. E se questo diventasse possibile, il comune troverebbe la cosa conveniente?

SALA. Certamente, si intende.

L'onorevole Ripamonti ha poi chiesto perché abbiamo sempre parlato di valutazioni a metro quadrato, e se non sarebbe meglio stabilire il prezzo di vendita a metro cubo.

Rispondo che ho trasferito le valutazioni sul metro quadrato; ma ci sono prezzi differenziati. In particolare, calcoliamo il prezzo a metro cubo dove l'edilizia è più intensiva. In zone estensive, invece, abbiamo preferito parlare di prezzo al metro quadrato, dal momento che c'è una maggiore uniformità compositiva delle volumetrie previste ed anche una più ampia disponibilità di aree; quindi il calcolo a metro cubo poteva riuscire spreco rispetto a chi costruisce avendo una minore dotazione di spazi liberi.

Il mio assessore agli affari generali, che segue direttamente la partita, mi ricorda che in particolare nella zona intensiva di San Lazzaro, abbiamo sperimentato - per la prima volta in Vicenza, crediamo - un sistema di dotazione di « verde comune ». Il prezzo a metro cubo, quindi, diventava indispensabile.

RIPAMONTI, *Relatore*. Con differenza, quindi, tra area di pertinenza del fabbricato ed area attribuita catastalmente al fabbricato.

SALA. Precisamente.

Una quarta domanda che mi è stata rivolta dall'onorevole Ripamonti è se ci siano state difficoltà con gli organi di controllo. Per quanto mi consta, no.

RIPAMONTI, *Relatore*. Neanche per la vendita?

SALA. Il Consiglio comunale con proprie deliberazioni, regolarmente approvate dalla Giunta provinciale amministrativa, ha determinato i criteri per le vendite. In relazione a tali criteri, la Giunta comunale è delegata permanentemente ad operare, con un meccanismo molto agevole che rende possibili operazioni di vendita con la necessaria tempestività.

RIPAMONTI, *Relatore*. Quindi, niente asta?

SALA. No niente asta; si agisce in base a quella delega.

Alla quinta domanda dell'onorevole Ripamonti ho già risposto in quanto la stessa era collegata a quella fatta in precedenza dallo onorevole Todros.

L'onorevole Degan ha chiesto delucidazioni in merito all'organizzazione burocratica. Rispondo che abbiamo costituito un piccolo ufficio, molto efficiente, che comprende un funzionario responsabile, un ragioniere, un tecnico ed un dattilografo. Quest'ufficio ha una competenza generale ed esclusiva nel coordinamento dell'azione di tutti gli uffici del Comune interessati all'attuazione della legge n. 167.

Si tengono riunioni congiunte con gli uffici tecnici (urbanistica, strade, edilizia pubblica) con l'ufficio contratti e patrimonio, con la ragioneria, eccetera; l'ufficio per la legge n. 167 non appartiene alla divisione lavori pubblici, bensì alla segreteria generale; dipende, quindi, dall'Assessore agli affari generali.

L'onorevole Degan mi ha fatto un'altra domanda, e cioè se è possibile che rimanga inutilizzato il 50 per cento delle aree, nel caso che i vari enti pubblici si astengano dall'esproprio diretto e acquistino dal comune, ovviamente nel caso che la legge non venga modificata. Rispondo che teoricamente è possibile. Ma mentre l'onorevole Degan mi faceva questa domanda, tentavo di pensare chi effettuerebbe la verifica per dirci se il 50 per cento è superato o meno: è questione che andrebbe meglio soppesata.

L'onorevole Lusoli mi ha chiesto il carattere della proprietà nel comune di Vicenza. Debbo chiarire che si tratta prevalentemente di piccola e, solamente in alcuni casi, di media proprietà; la composizione economica della nostra città è questa.

PRESIDENTE. Vorrei fare solamente una brevissima domanda. Mi pare che nella sua relazione, dottor Sala, ella abbia citato dei prezzi differenziati a seconda che questi riguardino gli enti per l'edilizia economica e popolare oppure i privati. I prezzi che si riferiscono agli enti sono maggiorati per l'onere delle infrastrutture oppure no? Se lo sono, non si evade la norma che stabilisce che l'urbanizzazione primaria è a carico del Comune?

SALA. Credo che la risposta sia contenuta nella mia relazione. Il prezzo medio tiene conto del costo dell'area, del costo dell'urba-

nizzazione primaria di quartiere e di una quota del costo dell'urbanizzazione secondaria.

Questo prezzo medio viene - come ho già precisato - ridotto per gli enti pubblici costruttori, e le cooperative mentre viene un po' elevato per il privato cittadino.

Alla domanda fattami dall'onorevole Presidente, rispondo ribadendo - questo è il mio parere - che è assolutamente indispensabile che gli Enti di edilizia pubblica acquistino aree urbanizzate dal comune, che si crei questo rapporto fra comuni ed enti costruttori, che questi accettino di pagare il giusto prezzo. Al di là di ciò, non si fa altro che della buona teoria, sperando ed inutilmente attendendo che i comuni urbanizzino, senza diritto a rimborso, le aree.

Approfitto di questa ultima occasione che mi ha offerto l'onorevole Presidente per ringraziare tutti gli onorevoli Commissari dell'attenzione prestata.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor sindaco di Vicenza per la sua accurata relazione ed anche per le soddisfacenti risposte che egli ha dato ai nostri quesiti e do la parola all'avvocato Pinto.

PINTO. L'ordine dei lavori stabilito dall'onorevole Presidente, nel quale io parlo dopo il Sindaco di Vicenza, mi pone in condizioni di inferiorità; comunque so che il compito della Commissione non è quello di fare una comparazione fra gli espositori, ma quello di acquisire elementi idonei alla eventuale riforma della legge n. 167. Dopo la limpida ed esauriente relazione scritta del dottor Sala, io parlerò, in parte improvvisando e in parte facendo riferimento ad alcuni appunti raccolti frettolosamente, poiché ho avuto l'avviso di convocazione alla vigilia di quel ponte di ferie di cui la maggior parte degli italiani ha goduto e che per Milano è stato addirittura di quattro giorni, compresa la festa del patrono Sant'Ambrogio. Mi sono fatto allora carico di anticipare l'ordinamento regionale, interpellando d'urgenza solo i presidenti degli Istituti autonomi per le case popolari aventi sede nei capoluoghi di Regione.

Ho così fatto luogo ad una istruttoria sommaria, che, attraverso i capoluoghi di regione, cerca, nella misura consentita dal breve tempo, di acquisire anche la situazione della Regione.

Sulla base di quella problematica di sette punti che mi era stata inviata, mi pare di

poter escludere dalla mia esposizione i primi due o tre punti, in quanto ritengo che gli argomenti che vi si trattano possano essere acquisiti dalla Commissione attraverso altre fonti; mi sono invece soffermato sui punti restanti che mi pare esigessero risposta proprio da me.

Gli onorevoli commissari sanno che io porto una duplice esperienza e cioè quella di presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari di Firenze e quella di presidente dell'associazione nazionale degli « Iacp ». Qui però cercherò di dimenticare la mia esperienza particolare di presidente dell'« Iacp » di Firenze, in quanto la stessa avrebbe scarso peso, dovendo io portare, nei limiti del possibile, l'esperienza e la testimonianza generale di tutti gli « Iacp » operanti nel territorio nazionale.

Tanto per introdurre il discorso, desidero precisare, per esempio, che alcuni capoluoghi di regione come Genova, Trento e Reggio Calabria non hanno potuto rispondere alle mie domande in quanto mancano di esperienza in merito; infatti, i piani di zona, pur essendo stati approvati, sono ancora lontani dall'attuazione. Ciò per sottolineare che il territorio nazionale, di cui l'onorevole De Gasperi lamentava a suo tempo la lunghezza, effettivamente è tale da presentare mille aspetti, tanto che la posizione dell'amministrazione del comune di Vicenza appare veramente come quella di una mosca bianca.

Non vorrei però che queste mie parole potessero dare l'impressione di un eccessivo pessimismo; cercherò di essere obiettivo e sintetico.

Circa il problema delle infrastrutture, vi posso dire che le amministrazioni comunali di Milano, Bologna, Firenze e Roma (quest'ultima solo in un quartiere dei molti previsti nei piani di zona) hanno provveduto o stanno provvedendo alle infrastrutture per l'urbanizzazione. Quelle di Milano e Bologna vi hanno provveduto anche con parziale partecipazione degli « Iacp », in base alla provvidenziale legge n. 217 del 1965, che consente di provvedere al finanziamento con riserva di conguaglio attraverso una convenzione tra « Iacp » e comune. Vi ha provveduto il comune di Firenze anche tramite la « Gescal », vi ha provveduto quello di Roma attraverso un finanziamento straordinario di dieci miliardi sulla legge n. 847 del 1964 per il grande complesso residenziale di Spinaceto. Lamentano invece lentezza procedurale e non sono in grado di provvedere le amministrazioni comunali di Trieste, Perugia, L'Aquila e Paler-

mo. Si tratta di capoluoghi di regione che rispecchiano fedelmente la situazione regionale.

In ordine alle espropriazioni, devo dire che gli « Iacp » hanno seguito diverse procedure. Alcuni hanno espropriato in base alla legge n. 167, e per i combinati disposti, con la legge n. 2359 del 1865, adottando la procedura di urgenza. Hanno seguito questa strada gli Istituti di Milano, Trieste e Firenze, mentre quello di Torino ha preferito l'acquisto bonario. Casi particolari sono offerti dagli Istituti di Bologna e Napoli, che hanno costruito su aree a demanio inserite nei piani di zona, e da quello di L'Aquila, che ha costruito in deroga alla legge n. 167 ai sensi della legge n. 217 del 1965.

Circa la durata delle procedure, esperienza comune è la lunghezza dei tempi tecnici. Il tempo minimo dall'assegnazione dell'area all'occupazione della stessa è ritenuto di un anno.

Indipendentemente per altro dalla durata ordinaria dei tempi tecnici di procedura, i maggiori ritardi sono imputati alle difficoltà di urbanizzazione e alle valutazioni dell'Ufficio tecnico erariale, il quale è un poco il capro espiatorio della legge n. 167.

Meno i ritardi sono imputati invece al contenzioso, cioè ai ricorsi. In fondo non pare ve ne siano stati molti, anche se laddove questi sono proposti si è creata qualche volta una specie di paralisi psicologica anche presso le autorità, tanto da indurre il Ministero dell'interno a dare istruzioni affinché l'espropriazione segua il suo corso senza remore anche in pendenza di ricorsi.

Alcuni gravami sono giustificati da una inadeguata valutazione del soprasuolo da parte dell'ufficio tecnico erariale. Altri derivano dalla insufficiente indennità offerta agli interessati. Anche in tal caso vi è contrasto di opinioni, per cui in alcune zone si ritiene che gli uffici tecnici erariali facciano valutazioni più alte dei prezzi di mercato, altrove si ritiene che la valutazione sia insufficiente. Altri ritardi ancora sono motivati dall'inclusione nei piani di zona di terreni edificati: in Lombardia, addirittura con opifici.

Poc'anzi accennavo all'ufficio tecnico erariale, che è imputato da alcuni di fare valutazioni troppo basse (a Perugia, per esempio), oppure di non tener conto dei soprasuoli (a Milano, per esempio), oppure di effettuare valutazioni troppo alte (a Cagliari, per esempio). La spiegazione delle sopravvalutazioni è stata data da parte del dottor Martuscelli con la vocazione fiscale di questi uffici. In effetti accade che l'ufficio tecnico era-

riale difficilmente si avvale delle denunce previste dalla legge n. 246 del 1963 in ordine all'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili.

Circa la questione dell'operatività dei piani, devo dire che ho rilevato una geografia, se così può chiamarsi, della legge n. 167: esiste cioè un certo parallelo sopra e sotto il quale la operatività acquista un certo senso o quello contrario. I piani risultano operativi là dove le condizioni socio-economiche sono tali da determinare quel favore di cui parlava il sindaco di Vicenza. Tale favore sussiste nell'Italia settentrionale e nella fascia centrale della penisola. Al di sotto di un certo parallelo, l'operatività si rileva in misura assai minore. Ciò accade anche nelle grandi città, in cui i riflessi dello sfavore che ho citato sono ancora più ampi. Gli Istituti di Roma e Napoli denunciano infatti esempi notevoli della lentezza di operatività della legge n. 167. Il comune di Roma, fatta eccezione per il quartiere di Spinaceto, non riesce ad attuare la legge n. 167; quello di Napoli non riesce ad attuarla affatto. Questa città incontra disavventure particolari, perché in sede di approvazione i piani di zona subiscono tante varianti da rendere ancora più difficoltose le procedure e più lunghi i tempi tecnici.

La questione della disponibilità delle aree è prevista in un altro dei punti del questionario. A questo proposito ho fatto un'indagine che mi sembra interessante: a tutto il 12 dicembre di quest'anno gli Istituti autonomi delle case popolari nel loro complesso, attraverso le tre più recenti ed importanti leggi di finanziamento (n. 1460 del 1963, n. 218 e n. 1179 del 1965), disponevano di 268 miliardi di lire. Di questi, 40 miliardi corrispondevano a lavori ultimati, 91 miliardi a lavori in corso; quindi 131 miliardi (circa il 49 per cento) sono attualmente in via di utilizzazione, mentre gli altri 137 miliardi (pari al 51 per cento) sono ancora in sofferenza. Vi è anche però da considerare che di quest'ultima quota inutilizzata 59 miliardi si riferiscono ad opere ancora da progettare (22 per cento). È da ritenersi pertanto, con più che sufficiente approssimazione e per ben fondati motivi (visto che per arrivare a queste conclusioni dispongo anche di altri canali, oltre la deduzione), che queste opere per 59 miliardi non siano state progettate, almeno per la maggior parte (non tutte, ma certo un 18-20 per cento) a causa della indisponibilità di aree.

Vi è poi da tener conto del fatto che l'altro nostro grande finanziatore è la « Gescal », che interviene, fortunatamente, con cifre su-

periori a quelle che ho prima citate. A proposito della « Gescal » ho i seguenti dati, relativi al primo e secondo triennio del piano decennale, fino all'ottobre 1967: in questo periodo la « Gescal » ha « localizzato » (che è dire cosa più concreta che ha « finanziato ») 605 miliardi di opere e di esse sono stati già approvati i programmi di intervento per 303 miliardi; il rimanente è ancora fermo, il che significa che è fermo circa il 50 per cento. Voi potreste chiedermi se sono sicuro che ciò dipenda dalla indisponibilità di aree. Ebbene, lo sono, perché ho un altro canale di giudizio per induzione, e ciò una indagine statistica fatta dall'Associazione nazionale tra gli « Iacp » d'Italia (che forse è l'unica associazione di fatto italiana, che raccoglie tutti i possibili soci, visto che abbiamo nei nostri ranghi tutti e 92 gli Istituti provinciali delle case popolari d'Italia) alla fine dello scorso anno e riguardanti 77 Istituti. Dai risultati di questa indagine appare che il 52,14 per cento dei finanziamenti destinati dalla « Gescal » agli « Iacp » e collegati all'attuazione della legge n. 167, erano inutilizzati per mancanza di aree. Anche sulla base di questi accertamenti si è perciò individuata nei confronti dei singoli Istituti quella percentuale del 50 per cento, che prima deducevo dai dati della « Gescal ».

Si può pertanto concludere che agli Istituti manca circa il 20 per cento delle aree necessarie per utilizzare i fondi stanziati dal Ministero dei lavori pubblici e circa il 50 per cento in ordine agli stanziamenti della « Gescal ».

Passiamo ora al punto 7 del questionario, relativo agli inconvenienti lamentati. Innanzi tutto devo richiamare la già richiamata lentezza delle procedure, specialmente per l'urbanizzazione e le valutazioni dell'ufficio tecnico erariale. Per quanto riguarda l'articolo 1, il relativo contenzioso (quello che il dottor Martuscelli ha definito il deterrente dei Comuni) si è mostrato probabilmente molto meno deterrente di quanto non si pensasse.

Altro inconveniente può riscontrarsi nella perentorietà di certi termini, del novembre per le domande di aree e del primo bimestre per le assegnazioni. Essi sono inutilmente perentori e creano notevoli inconvenienti, tanto che alcuni, per esempio, propongono una scadenza trimestrale, cioè un congegno più semplice per cui quasi con continuità l'amministrazione possa valutare se accogliere le domande per le assegnazioni. Questo perché dalla perentorietà dei termini scaturisce anche un altro rischio: essa dà luogo a esagerazioni della domanda, per il

noto principio che l'opinione è figlia del desiderio e quindi ciascuno è indotto a sperare quanto poi non otterrà: ed è facile capire come da ciò derivi un notevole immobilismo di aree.

Un terzo inconveniente è provocato dalla necessità di disporre subito delle somme occorrenti per l'acquisizione delle aree, sia per acquisto bonario, sia per espropriazione.

Per quanto riguarda la disponibilità finanziaria dei Comuni per l'urbanizzazione, tanto la legge n. 246 del 1963 sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, quanto la legge n. 847 del 1964 sui mutui comunali e consortili per l'acquisizione di aree non sono apparse eccessivamente operanti. Altrimenti non si capirebbe come mai i Comuni che non hanno denaro non riescono, attraverso questi sistemi, ad ottenerlo: forse perché i Comuni poveri ottengono poco dall'imposta sugli incrementi di valore o non l'applicano neppure, mentre hanno già esaurito le deleghe per ottenere i mutui. A Firenze, dove l'Istituto aveva offerto mutui anche senza delega, il Comune ha rifiutato per non perdere altri vantaggi di contributi statali.

Mi è stato suggerito qualcosa anche a proposito della difficoltà che i Comuni incontrano nel rivendere le aree urbanizzate, per la scarsa competitività del prezzo; mi è stata pure prospettata, sul piano strettamente tecnico, la difficoltà della viabilità dei cantieri di costruzione, quando si debba provvedere alla contemporanea urbanizzazione.

Ma l'inconveniente maggiore si riscontra in sede di formazione dei piani di zona ed è costituito dall'eccesso di vincoli e dall'indicazione delle tipologie, che i piani per la maggior parte comportano, in contrasto con la circolare ministeriale del 27 settembre 1963, che raccomandava di lasciare una certa libertà e di preoccuparsi più delle norme e dei criteri che non dei piani volumetrici e delle tipologie.

Esse in alcuni casi sono risultate talmente vincolanti da rendere perplessi sulla possibilità di utilizzazione delle aree, talché la maggior parte degli Istituti, praticamente, ricorre poi a varianti, spesso d'accordo con il comune e con il provveditorato regionale alle opere pubbliche. Credo che pochi siano gli insediamenti in base alla legge n. 167 che abbiano rispettato la tipologia di piano.

Altro inconveniente è l'inadeguatezza dei vincoli di piano alle caratteristiche di edilizia popolare. I redattori dei piani non si sono sempre resi conto che si tratta di piani destinati all'edilizia economica e popolare, che

ha le sue caratteristiche imprescindibili di cubatura, di economia, di pigione. Quando a Firenze si impongono sei piani di altezza, si pone un vincolo troppo oneroso per l'edilizia popolare. Quando si impone la cubatura di cento metri a vano - o di novanta, volendo mediare l'ottanta con il cento, come avviene a Milano - e l'Istituto costruttore si limita a sessantacinque-ottanta metri cubi a vano, la perdita di cubatura si traduce in un aumento del costo delle case.

Ora, siamo d'accordo che si debba tendere al meglio, ma perdere il bene per tendere al meglio lascia perplessi. Questa sfasatura di cubature tra i piani e le esigenze dell'edilizia popolare ed economica mi pare sia un inconveniente grave, che potrebbe essere risolto.

In pratica - lo vedrete tra un istante - tutto quello che lamento come inconveniente è suscettibile di riforma non necessariamente legislativa, ma anche solo sul piano amministrativo, e persino del consiglio, della persuasione dei pianificatori comunali.

E veniamo alle proposte.

È facile e suggestivo fare proposte al di fuori della legge n. 167: basterebbe dare efficacia generale al disposto dell'articolo 2 della legge n. 1179 del 1965, per cui si può costruire fuori del piano di zona con la autorizzazione del provveditorato regionale alle opere pubbliche.

Ma un suggerimento di questo genere sarebbe spiritoso, non intelligente. Peraltro, proposte in questo senso ve ne sentirete fare quante ne volete, finché vigerà la legge n. 167. Così la riforma della legge n. 167 sarebbe quel buffo istituto per cui la deroga si generalizza o si proroga, e finisce col diventare abrogazione della norma.

Ora, come uomo politico, io posso essere sensibile ad istanze contrarie, e posso talvolta addirittura sollecitare; ma come giurista mi rifiuto di credere che il legislatore non debba mantenere la sua coerenza. Io penso che la legge n. 167 sia tutt'uno con la legge ponte sull'urbanistica e con la prossima legge urbanistica; che sia conseguenza di una certa scelta politica, a cui il legislatore, in sostanza, è tenuto; anche perché, appunto, è quella scelta politica che, a un certo momento, ha posto un determinato rapporto tra interessi particolari e generali, sulla cui proporzione si fonda l'etica delle nazioni e la validità degli ordinamenti giuridici. Vi dico con estrema chiarezza le mie opinioni. Quindi, io resto nell'ambito delle proposte in seno alla legge n. 167; ciò che ne è al di fuori non mi interessa.

Direi che è valido (non perché egli sia seduto qui alla mia sinistra; lo avevo appuntato già prima) tutto ciò che il dottor Martuscelli ha scritto a pagina 88 e 89 di quella sua veramente esemplare relazione al Ministro dei lavori pubblici. Praticamente, tutte le soluzioni enunciate sono buone ed accettabili, anche se non sono ritenute tutte indispensabili da parte degli Istituti. Il punto di vista del dottor Martuscelli è più generale di quanto non possa essere il mio che, evidentemente, è quello del maggiore utente della legge n. 167.

Faccio subito una proposta, che può... far saltare qualcuno sulla sedia: partecipazione degli enti di edilizia popolare alla formazione dei piani di zona, o quanto meno alle loro varianti. Infatti è assurdo (mi rifaccio agli inconvenienti prima lamentati) che l'Istituto per le case popolari segga - insieme all'« Incis », all'« Ises », alla « Gescal » - nella Commissione che assegna le zone, e non partecipi - sia pure in forma non politica, su un piano puramente tecnico, da studiarci - alla formazione del piano di zona, di cui esso sarà uno dei maggiori utenti. Forse la partecipazione di questi utenti consentirebbe appunto la eliminazione di quegli inconvenienti di sfasatura che lamentiamo come una delle maggiori remore all'attuazione del piano. In secondo luogo suggerirei l'eliminazione dal piano della indicazione della tipologia edilizia, dell'ubicazione e della volumetria dei singoli edifici, previsti dalla lettera b) dell'articolo 4. La circolare del Ministero dei lavori pubblici prima citata era in questo senso; però è risaputo che le circolari non bastano ad abrogare le leggi, per quanto rispondano a saggezza e ad esperienza.

Penso che il vincolo di tipologia sia una delle maggiori iatture, e che, quindi, vada eliminato. Non vorrei che sembrasse un sasso gettato nella piccionaia dell'urbanistica: nessuno vuole pretermettere le istanze urbanistiche, che però non penso debbano prevalere sulle esigenze pratiche di attuazione dei programmi costruttivi dell'edilizia popolare.

Proporrei ancora abolizione o deroga ai termini del novembre e del febbraio tenendo conto della proposta di scadenze trimestrali.

Proroga poi - senza contraddizione con quanto ho detto prima - la proroga del disposto dell'articolo 2 della legge n. 217 del 1965. Questo articolo 2 - lo sapete meglio di me - consentiva per tre anni l'esecuzione o il finanziamento delle opere di urbanizzazione primaria da parte della « Gescal » e degli altri enti per l'edilizia popolare, con rivalsa convenzionata con il comune e nei suoi confronti

delle spese sostenute. È una valvola di sicurezza, non da tutti usata, ma comunque meritevole di essere conservata.

Una domanda tra parentesi: perché non stabilire in proposito la garanzia dello Stato, così come avviene per i mutui con la Cassa depositi e prestiti? Sapete quanti problemi si risolverebbero, quanti mutui si stipulerebbero se ci fosse la garanzia dello Stato? È una garanzia che lo Stato ha dato alla Cassa depositi e prestiti; ed io non voglio essere tanto maligno — sebbene sia avvocato — da pensare che lo Stato lo abbia fatto nella presunzione di non doverla poi di fatto dare, perché la Cassa depositi e prestiti ha poco denaro.

Proporrei ancora l'estensione all'intero territorio nazionale del disposto dell'articolo 62 della legge n. 1142 del 1966, quella che ha convertito in legge il decreto legge per le zone alluvionate, in base a cui la « Gescal » ha contribuito (sia pure solo con dieci miliardi) all'urbanizzazione dei comuni alluvionati. C'è qualche riserva a questo proposito; si pensa che la « Gescal » gestendo soldi dei lavoratori, debba solo costruire case, e non urbanizzare i terreni. Penso che questo problema si potrebbe risolvere, per uscire da una situazione di immobilismo: è meglio fare solo l'ottanta per cento delle case, ma eseguire le opere di urbanizzazione e rendere quindi le case disponibili.

Vorrei poi lasciare un suggerimento per quel che possa valere, e cioè che i Comuni, nell'urbanizzazione delle aree, diano la precedenza alle proprie aree demaniali, per poterle poi vendere ad un prezzo veramente remunerativo e così avere i soldi per urbanizzare le aree, da assegnare agli enti di edilizia popolare.

Chiederei inoltre per gli enti di edilizia popolare il prefinanziamento per l'acquisto delle aree da parte dei finanziatori dei programmi costruttivi (Ministero dei lavori pubblici o « Gescal »). In tal modo sarebbe superato l'inconveniente della mancanza di liquido da parte degli enti al momento della trattativa privata o dell'esproprio.

Se infine vogliamo dire un'ultima cosa nei riguardi degli Uffici tecnici erariali, chiedo che questi possano fare la stima delle aree anche a richiesta degli Istituti, o, quanto meno che, quando comunicano le valutazioni delle aree, le comunichino anche agli Istituti.

Onorevole Presidente, ho terminato la mia relazione e desidero ringraziare sentitamente lei e gli onorevoli deputati per l'invito e l'attenzione prestata.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare l'avvocato Pinto per la sua relazione e per la difficoltà di sintesi che ha incontrato nel portare l'eco dei problemi emersi nell'applicazione della legge n. 167 in funzione ai programmi edilizi degli istituti autonomi per le case popolari d'Italia.

TODROS. Desidererei prima di porre qualche domanda, fare una richiesta all'avvocato Pinto. Sarebbe opportuno che ella potesse far avere alla Commissione una relazione quantitativa e qualitativa degli interventi operati nell'ambito dei piani di zona da ogni singolo istituto; naturalmente tutto ciò dovrebbe aver luogo rapidamente in quanto noi intendiamo concludere, subito dopo le ferie natalizie, questa indagine per iniziare l'esame delle modifiche da apportare alla legge n. 167.

Sarebbe estremamente interessante avere per questa seconda fase quei dati che oggi non potevano essere più dettagliati a causa della brevità del tempo.

Siamo di nuovo di fronte al problema che era sorto quando vennero in questa Commissione i rappresentanti della « Gescal », e cioè il ritardo nell'attuazione dei programmi a causa della mancanza delle aree disponibili nei piani di zona.

Vorrei sapere, avvocato Pinto, se questo ritardo è dovuto alla carenza dei piani approvati nei comuni nei quali avete deciso di impiegare i fondi oppure è dovuto a resistenze degli istituti ad utilizzare le aree comprese nei piani stessi. Per la « Gescal » il problema è già risolto in quanto il ritardo nell'utilizzazione dei fondi è determinato dai tre anni che occorrono per espletare le pratiche per giungere all'appalto dei lavori.

La seconda questione che desidero porre riguarda la sua proposta circa la partecipazione degli « Iacp » alla formazione dei piani di zona. Credo che noi stiamo cercando tutti gli elementi che possono migliorare la legge ed ella ha rilevato che uno di questi elementi fondamentali è quello che riguarda la definizione dei volumi nei piani. Ella, con questa richiesta intendeva prevedere, la partecipazione degli « Iacp » alle decisioni di carattere generale durante la fase di elaborazione del piano per coordinare lo stesso con le esigenze degli istituti?

Mi permetto farle rilevare che non sono d'accordo; da ciò trae origine la mia domanda. Se noi avessimo la possibilità nel paese di avere un coordinamento generale degli interventi pubblici nel settore edilizio attraverso

un unico ente democratico e se questo ente avesse la possibilità di coordinare tutti i piani con le decisioni di una ampia programmazione nazionale, la sua proposta potrebbe avere un senso, ma dato che oggi gli interventi a favore dell'edilizia pubblica sono affidati ad una miriade di enti, è evidente che, anche se gli « Iacp » sono gli enti che hanno (e di ciò ne do atto) maggiore serietà per i loro interventi, prevedere questo coordinamento nella fase di formazione dei piani costituirebbe soltanto un grande pericolo, perché in quella fase gli istituti non sono in grado di indicare nemmeno i loro programmi. Ed allora chiedo se non sia più logico che gli istituti coordinino i loro programmi in funzione dell'esistenza della legge n. 167. In questo modo essi potrebbero intervenire laddove la legge numero 167 è già operante ed in corso di attuazione, dando una preferenza a quegli interventi che rendono possibile arrivare ad uno sviluppo collegato con la pianificazione delle città e con i programmi urbanistici graduati nel tempo.

Le chiedo perciò se non sia più logico coordinare nella seconda fase, quella attuativa, gli interventi e i finanziamenti nonché la tipologia dei programmi degli « Iacp » adeguandoli a quelli che sono gli strumenti della pianificazione introdotta dalla legge n. 167.

RIPAMONTI, Relatore. Mi rendo conto di talune difficoltà che si verificano in sede di attuazione là dove il piano di zona è presentato nei dettagli. Desidero, però, ricordare che esistono degli studi inerenti alle larghezze ottimali dei fabbricati, nonché al numero dei piani. Questi studi non sono stati largamente divulgati. Con legge speciale sono stati attribuiti al Ministero dei lavori pubblici fin dal 1954, dei fondi per compiere studi in questa materia e per realizzare dei cantieri pilota; non vi è conoscenza sull'attuazione data al programma a suo tempo predisposto.

Non credo che le difficoltà siano esclusivamente di natura tecnica; ritengo che da parte di taluni istituti vi siano state obiezioni rispetto alla scelta politica, che obbliga gli enti costruttori ad operare nell'ambito dei piani di zona.

In un convegno è stata avanzata una critica di fondo alla legge n. 167, quasi che tutti gli inconvenienti derivino dalla localizzazione degli edifici nell'ambito dei piani di zona e come se, abrogata la legge n. 167, si potessero risolvere tutti i problemi inerenti al finanziamento delle opere di urbanizzazione.

Infine desidero porre una precisa domanda: facendo riferimento al programma finanziato dal Ministero dei lavori pubblici, in base alle diverse leggi, per complessivi 268 miliardi, vorrei sapere l'entità degli investimenti localizzati nell'ambito dei piani di zona.

La seconda domanda riguarda le opere di urbanizzazione: le difficoltà di urbanizzazione esistono soltanto per i piani di zona o permangono anche al di fuori di essi?

Una terza domanda concerne la scelta dell'ubicazione al di fuori dei piani di zona: la proroga della legge n. 217 può consentire che si segua il criterio della localizzazione degli interventi secondo il criterio del minor costo dell'area, anziché del loro efficace inserimento nella struttura della città.

Mentre non mi nascondo che vi siano difficoltà di ordine pratico, talvolta difficilmente superabili, ritengo che l'opposizione maggiore si manifesti sulla obbligatorietà di localizzare gli investimenti dell'edilizia popolare nell'ambito dei piani di zona. La domanda dell'onorevole Todros è pertinente, nel senso che l'associazione potrebbe, attraverso direttive che abbiano il carattere di consigli insistenti, fare entrare nel costume degli organi di gestione dei programmi di edilizia popolare o degli istituti finanziati dai comuni il criterio di localizzare gli investimenti, in accordo con la comunità locale, nell'ambito dei piani urbanistici ed in particolare dei piani di zona.

Devo, poi, osservare, che non è necessaria una nuova legge per l'esecuzione di opere di urbanizzazione da parte della « Gescal », in quanto il Comitato centrale è dalla legge n. 60 autorizzato a stanziare fondi per le opere di urbanizzazione.

Vorrei sapere ancora se vi sono esempi di convenzioni tra la « Gescal » e gli istituti per l'esecuzione di opere di urbanizzazione al di là dell'applicazione dell'articolo 2 da lei citato.

PINTO. In primo luogo, desidero rispondere all'onorevole Todros dicendo che produrrò quanto prima una relazione quantitativa e qualitativa degli interventi degli Istituti autonomi per le case popolari ad integrazione della mia esposizione.

L'onorevole Todros mi ha chiesto se il ritardo di certi programmi si debba imputare alla carenza di aree. Mi sembra che la domanda nasconda una preoccupazione, che vorrei fugare. Il problema della carenza di aree non è permanente, ma ha carattere tem-

poraneo, legato com'è ai ritardi nell'acquisizione delle aree stesse. Non esiste negli enti di edilizia popolare volontà di sabotare la applicazione della legge n. 167, né di sottrarsi a determinati vincoli; sussistono invece alcune remore all'attuazione della legge (urbanizzazione delle aree, volutazioni degli uffici tecnici erariali, mancanza di disponibilità di denaro, eccetera) che però sono provvisorie e certamente superabili.

Circa la partecipazione degli Istituti alla formazione dei piani, l'onorevole Todros mi ha chiesto innanzitutto se io ritengo che possa bastare il coordinamento da parte di ciascun Istituto dei propri programmi ai piani di zona. L'onorevole Todros mi ha domandato anche se non sembra esagerata l'assunzione di una responsabilità generale per gli « Iacp » che comunque non hanno la conoscenza né possono assumersi il coordinamento degli interventi di tutti gli altri operatori nel settore dell'edilizia popolare ed economica.

Devo dire che il coordinamento dei programmi nell'ambito di ciascun Istituto già esiste, essendo difficile pensare che un Istituto non coordini i propri programmi destinati ad essere realizzati nello stesso piano di zona. Se ciò non avviene ancora per tutti, è solo perché è passato poco tempo dall'entrata in vigore di questa legge, e soprattutto dall'inizio di operatività dei piani.

A Firenze l'« Iacp » ha fatto preziosa esperienza di coordinare un ampio settore del piano, secondo i canoni dell'edilizia economica e popolare, sia in proprio sia come stazione appaltante della « Gescal » e come promotore di cooperative, al duplice scopo di raggiungere un certo *standard* di tipologia e di risparmiare sull'urbanizzazione.

Circa l'altra domanda, tendente a conoscere se gli Istituti per le case popolari siano idonei al coordinamento di tutta l'edilizia economica e popolare, mi corre l'obbligo di ricordare la recente legge sul piano quinquennale, che ha riconosciuto agli « Iacp » la funzione di organi esecutivi della politica edilizia nelle province.

D'altra parte nella mia proposta non escludevo la partecipazione di tutti gli operatori economici dell'edilizia popolare ed economica nella formazione dei piani, pur potendosi presumere che nell'avvenire gli « Iacp » saranno investiti istituzionalmente della rappresentanza unitaria degli enti di edilizia popolare ed economica.

Circa il riferimento dell'onorevole Ripamonti agli studi dell'Associazione nazionale

tra gli « Iacp » ed ai cantieri-pilota, è da ritenersi che tali materiali non siano stati utilizzati in sede di redazione dei piani.

Non ritengo inoltre che esista un orientamento contrario alle scelte politiche imposte da un piano di zona per un complesso di ragioni, tra le quali una mi sembra fondamentale: e cioè che le deroghe alla legge numero 167 non avvengono in spregio alla stessa legge, ma si verificano in quanto non si riesce ad attuarla in tempo. Il legislatore si è sensibilizzato al problema poiché ha visto che la legge n. 167 incontrava troppe remore nella sua attuazione. La realtà è che ai tempi tecnici delle procedure, si è aggiunto il tempo di rodaggio di una legge nuova e certamente rivoluzionaria.

L'onorevole Ripamonti ha chiesto se le difficoltà da noi lamentate esistono soltanto per i piani di zona o anche al di fuori di essi. Risponderò che tali difficoltà si pongono soltanto per i piani di zona, e questo per diverse ragioni. Anzitutto questi piani sono nuovi ed anche molto teorici, fatti come sono da urbanisti e da architetti: intendo riferirmi alla prevalenza dell'elemento di cultura, per così dire, astratto, nei piani di zona rispetto a quanto avveniva per i piani precedenti. Se si lamenta l'onerosità delle tipologie e dei piani volumetrici predisposti in base alla legge n. 167, è perché fuori di essa tali inconvenienti non sussistono.

Denunciando questi inconvenienti, non intendo per altro dire che essi impediscano assolutamente di operare. Credo che l'esperienza di Firenze dimostri ampiamente che si può costruire anche nell'ambito della legge n. 167, salvo il maggior costo derivante dall'accettazione o dalla correzione di certe tipologie. Non direi quindi che occorrano direttive dell'Associazione nazionale agli Istituti in favore dell'applicazione della legge numero 167, perché molti Istituti già operano attivamente nei piani di zona e tutti si attendono molto dall'adattamento della legge numero 167 alle esigenze pratiche.

RIPAMONTI, *Relatore*. Vorrei sapere se le difficoltà di urbanizzazione che si incontrano nei piani di zona esistono anche al di fuori di essi.

PINTO. Certo, perché sarebbe ridicolo che i Comuni non avessero i soldi per urbanizzare le aree nei piani di zona e invece ne avessero per altre aree, a meno che i Comuni non avessero applicato la legge n. 167 in zone

troppo lontane dal centro già urbanizzato, il che naturalmente comporterebbe costi estremamente elevati per gli allacciamenti. Si deve però presumere che la localizzazione dei piani di zona sia stata fatta nei luoghi più opportuni.

L'onorevole Ripamonti ha anche detto che a suo avviso non occorre una legge per estendere l'urbanizzazione da parte della « Gescal » per ora limitata ai soli comuni alluvionati a tutto il territorio nazionale, potendovi provvedere il Comitato: è vero, ma finora i Ministeri competenti dei lavori pub-

blici e del lavoro non hanno approvato l'auspicata estensione.

PRESIDENTE. Non mi resta, onorevoli colleghi, che ringraziare ancora una volta i nostri graditi e gentili ospiti per essersi sobbarcati questa mattina alla fatica non indifferente di un così lungo incontro; desidero nello stesso tempo augurare a noi stessi di poterci al più presto ritrovare per concludere i nostri lavori.

La seduta termina alle 13,20.