VII.

SEDUTA DI GIOVEDI' 19 DICEMBRE 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,10.

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

Onorevoli colleghi, molti sono stati gli incontri con persone qualificate dei vari settori della pubblica amministrazione e degli enti territoriali. Oggi abbiamo quale gradito ospite il presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili dottor Francesco Perri, che rappresenta una delle parti, e non certo la meno importante, più direttamente interessate alla legge n. 167 ed alla sua applicazione. Desidero innanzi tutto ringraziare il nostro ospite per aver voluto accogliere il nostro invito e mi scuso nel contempo per il fatto che tale incontro più volte concordato non ha potuto, per varie ragioni, aver luogo prima di oggi.

Oggi alcuni colleghi non sono presenti. Sono purtroppo impegnati in Assemblea ove è in corso un dibattito su numerose interrogazioni riguardanti lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, argomento per il quale è vivissimo l'interesse.

Non mi rimane, quindi, che invitare l'ingegner Perri a tenere la sua relazione, che potrà poi eventualmente integrare con ulteriori dati ove qualche collega ritenesse necessari maggiori elementi di giudizio.

PERRI. Desidero scusarmi prima di tutto con l'onorevole Commissione per non aver potuto venire la settimana scorsa, ma altri impegni me lo hanno impedito.

Desidero quindi ringraziare il Presidente e tutti gli onorevoli deputati componenti la Commissione per questo invito, che ci consente di esprimere il nostro punto di vista su una legge molto importante e molto dibattuta, oggetto di critiche e suggerimenti pervenuti da varie parti ed anche da noi.

Siamo grati anche ai parlamentari per averci dato modo di confermare quello spi-

rito di intesa su tutti i problemi che riguardano le opere pubbliche e l'edilizia residenziale che abbiamo cercato sempre di instaurare.

Passo quindi ad illustrare la relazione da noi redatta sulla base dei singoli punti su cui è stata richiamata la nostra attenzione, precisando subito che le osservazioni risultanti dalle risposte ai quesiti postici vanno interpretate come un fattivo contributo della nostra categoria al tentativo di strappare la legge n. 167 dalle secche su cui è, di fatto, arenata. È condizione preliminare per raggiungere questo fine rendere la legge n. 167 alle sue finalità specifiche consistenti nello inquadrare urbanisticamente i programmi di edilizia pubblica con una congrua integrazione dell'edilizia privata, atta ad evitare la formazione di quartieri non equilibrati. La deviazione strumentale del sistema della legge n. 167 verso un'azione di pianificazione territoriale, la si è voluta giustificare con la assenza o l'insufficienza di strumenti urbanistici, ma oggi, sarebbe estremamente pericoloso insistere nell'utilizzazione esclusiva dei piani di zona come strumenti urbanistici.

L'« Ance » ritiene pertanto necessario dare nuova vitalità alla legge n. 167 rimuovendo tutti gli ostacoli che ne hanno impedito o limitato fino ad oggi l'attuazione.

1. - Stato di applicazione della legge 18 aprile 1962, n. 167.

Non è possibile fornire elementi più dettagliati di quelli raccolti e resi noti dal Ministero dei lavori pubblici. Tuttavia, deve osservarsi che non sembrano essersi realizzati, negli ultimi mesi, i dati previsionali della relazione del Ministero lavori pubblici che danno per certo un rapido avvio dei meccanismi operativi dei piani di zona. Dallo scorso febbraio, infatti, nessun apprezzabile progresso hanno segnato le iniziative di cui all'articolo 10 e all'articolo 16 della legge.

2. - *Criteri dei Comuni nella formazione dei piani; estensione delle zone destinate all'edilizia economica e popolare.*

L'eterogeneità e, spesso, l'erroneità dei criteri seguiti dai Comuni per determinare l'estensione delle zone destinate all'edilizia economica e popolare ha condotto alla formazione di piani che, secondo una valutazione media, appaiono di dimensioni eccessive in rapporto alle esigenze che la legge numero 167 è chiamata a soddisfare.

Questa situazione trova causa, principalmente, nei seguenti motivi:

a) l'adozione di un concetto estremamente estensivo di edilizia economica che ha finito talora per portare il calcolo del fabbisogno relativo assai vicino a quello del fabbisogno totale;

b) una previsione dello sviluppo della popolazione, a volte artificiosamente elevata e a volte fondata su errati criteri di calcolo, aventi riferimento ad incrementi demografici eccezionali, limitati agli anni di maggiore ampiezza del fenomeno migratorio interno: previsione, comunque, basata su un fabbisogno teorico, avulsa da ogni considerazione di possibilità e di limiti degli investimenti, senza riferimento e coordinazione con il programma di sviluppo economico;

c) la scelta di indici di densità territoriale estremamente bassi, spesso addirittura inferiori ai minimi indicati dalle istruzioni ministeriali, con conseguente sovraestensione delle aree vincolate per residenze e per attrezzature urbanistiche.

Per di più, le limitazioni, poste dalla legge n. 847 alle operazioni di mutuo per acquisizioni di aree e urbanizzazioni hanno sovente indotto i comuni ad allargare ulteriormente l'estensione dei piani di zona.

Le conseguenze delle eccessive dimensioni date ai piani di zona sono di duplice ordine.

In primo luogo, l'iperdimensionamento di tali zone ha agito negativamente sulle iniziative nelle zone libere, per il rapporto di complementarietà che lega i due diversi regimi;

- rarefacendo la disponibilità di aree al di fuori dei piani della legge n. 167 e determinando una concentrazione della domanda che ha talvolta provocato aumenti dei costi delle aree stesse;

- creando una errata distribuzione nelle previsioni di investimenti per infrastrutture entro e fuori i piani di zona;

- causando una carenza o una insufficienza all'esterno della legge n. 167 dell'atti-

vità di pianificazione urbanistica, divenuta oggi, con la legge n. 765, condizionante della produzione edilizia.

In secondo luogo, la dilatazione dei comprensori vincolati al di là del fabbisogno effettivo dell'edilizia economica e popolare per un decennio, - perseguita dai comuni assai spesso nella prospettiva della costituzione di un imponente demanio di aree edificabili, - ha determinato, quale effetto diretto sulla operatività della stessa legge n. 167:

1) una dispersione dell'attività comunale per la formazione dei piani di zona e per tutti gli adempimenti necessari alla loro attuazione, attività che avrebbe potuto concentrarsi sulla parte concretamente realizzabile;

2) un costo eccessivo, in relazione alle basse densità territoriali prescelte, per i maggiori oneri connessi agli espropri, all'esecuzione di opere di urbanizzazione, alla stessa gestione delle infrastrutture. In tal modo si verifica, per di più, un trasferimento di questi maggiori oneri sul costo delle abitazioni, a carico, in definitiva, degli utenti a favore dei quali la legge n. 167 è diretta.

3. - *Tempi tecnici di formazione dei piani e della procedura di approvazione.*

In generale, sebbene, il sistema si sia avviato con notevole ritardo, i piani di zona sono formati e approvati, oltre che in maggior numero, in tempi inferiori a quelli ordinariamente richiesti dalla pianificazione urbanistica. A ciò, per altro, ha contribuito l'impegno relativamente più modesto rappresentato dai piani della legge n. 167 rispetto ai piani regolatori, e il loro contenuto, che per alcuni comuni si è arrestato ad un livello sommariamente indicativo, tanto da rendere necessarie precisazioni e sviluppi nella fase esecutiva.

4. - *Attuazione dei piani; finanziamento delle infrastrutture urbane e sociali; espropriazione delle aree; procedure, tempi, ricorsi.*

I) Il problema del finanziamento delle infrastrutture è stato fortemente condizionato dal diverso regime previsto per ciascuna delle categorie di soggetti autorizzati a costruire su piani della legge n. 167. Infatti:

a) gli enti e le cooperative dell'articolo 10 non sono tenuti ad accollarsi gli oneri di

urbanizzazione, che restano così integralmente a carico dei comuni;

b) i privati cessionari delle aree sono gravati delle spese, fatte rientrare nel prezzo base di cessione, per la realizzazione degli impianti urbanistici, dovendosi intendere per tali le opere di urbanizzazione primaria;

c) i privati proprietari che costruiscono in base all'articolo 16 si assumono non soltanto gli oneri di urbanizzazione primaria, ma anche una quota di quelli di urbanizzazione secondaria (legge n. 904).

Queste disparità di trattamento hanno notevolmente inciso sull'attuazione dei piani, poiché mentre gli enti di edilizia economica e popolare hanno visto legate le loro capacità di intervento alla disponibilità finanziaria dei comuni, quando avrebbero potuto essi stessi addossarsi taluni oneri, i privati proprietari sono stati trattenuti dall'intraprendere le iniziative previste all'articolo 16 in considerazione della pesantezza degli oneri ad essi accollati, oltre che del troppo rigoroso sistema di convenzioni.

È così mancata, nella prima e più delicata fase di attuazione dei piani, quella spinta decisiva che sarebbe venuta dal concorso di iniziative private, in ausilio e in alternativa agli interventi delle Amministrazioni comunali.

Quanto ai finanziamenti consentiti ai comuni dalla legge n. 847 del 1964 e dal decreto-legge n. 124 del 1965, ad un primo periodo di diffidenza o inattività dei comuni, che non hanno neppure provveduto a richiedere i mutui, è seguito l'avvio delle richieste e il perfezionamento delle operazioni, che oggi tuttavia avvengono in maniera disorganica e non programmata. Per di più, il flusso di finanziamenti alla legge n. 167, rischiando di esaurire le limitate disponibilità degli Istituti mutuanti, può indurre a trascurare le necessità di infrastrutture fuori dei piani di zona, altrettanto indispensabili per lo sviluppo degli insediamenti.

II) Negli stessi termini si è posto il problema dei finanziamenti per le operazioni di esproprio: la mancanza di una sua soluzione ha determinato l'inoperatività del sistema di acquisizione e cessione delle aree ai privati, disciplinato dall'articolo 10.

III) Inconvenienti sono derivati nella fase di attuazione dalla incapacità degli enti, e soprattutto delle cooperative, di promuovere le procedure espropriative, che potrebbero invece essere concentrate ed iniziate a cura del comune: inconvenienti aggravati dalla

frammentarietà degli interventi, dalla eterogeneità delle valutazioni dei valori delle aree espropriande, dalla stessa imprecisa individuazione delle aree assegnate.

IV) Ha pure influito in misura determinante sull'inoperatività della legge n. 167 la inadeguatezza degli uffici delle amministrazioni comunali, privi degli organici e dei mezzi necessari a svolgere con tempestività e completezza i numerosi adempimenti previsti dalla legge.

La situazione, rilevata dalla stessa relazione ministeriale, è oggi tanto più preoccupante per l'aggravio di incombenze che deriva alle organizzazioni comunali dalla legge n. 765 e dalla complessità di funzioni collegate alla gestione dell'urbanistica.

È perciò in termini di assoluta priorità che va posto il problema dell'adeguamento strutturale degli organi e degli uffici sui quali quella gestione si regge, in modo che, in via parallela alla modifica delle norme, si provveda al perfezionamento degli strumenti applicativi.

5. - *Criteri seguiti dall'ufficio tecnico erariale nella definizione della indennità di espropriazione; riferimento ai valori denunciati per le aree soggette all'imposizione fiscale di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 246.*

L'adozione dei criteri indicati dall'Avvocatura dello Stato e dal Ministero delle finanze per la determinazione dell'indennità di esproprio ha causato inconvenienti nei due sensi di valutazioni che considerano gli incrementi di valore derivanti dal piano, ma anche di valutazioni che fanno incidere la ridotta o impedita edificabilità di alcune aree, conseguente alla formazione del piano di zona, sul valore riconosciuto per l'indennità. Ciò è causa di gravi ed inammissibili disparità di trattamento tra i proprietari ed è profondamente lesivo del principio di « indifferenza » che deve ispirare l'attuazione di ogni tipo di pianificazione territoriale.

Situazioni di manifesta iniquità sono pure derivate da valutazioni che non hanno tenuto conto e sono scese a livelli inferiori dei valori delle aree già accertati ai sensi della legge n. 246. In proposito, va anzi richiamato il principio che l'accertamento di valore a fini fiscali e quello ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio non possono essere differenziati a danno del proprietario.

6. - *Operatività dei piani; disponibilità di aree edificabili per i programmi della « Gescal » e dell'edilizia sovvenzionata.*

I) Si può affermare che l'operatività dei piani, sino a questo momento, sia scarsa o nulla.

Nella generalità dei casi, non si è provveduto all'assegnazione delle aree, alla loro urbanizzazione, al loro esproprio. Di conseguenza, non sono neppure iniziate le operazioni di cessione ai privati delle aree espropriate.

Le convenzioni con i privati proprietari previste dagli articoli 16 e seguenti, non trovano che sporadici esempi di applicazione.

II) La mancata operatività dei piani si è riflessa, in maniera determinante, sull'attuazione dei programmi della « Gescal » e degli altri enti di edilizia economica e popolare.

Per la « Gescal », in particolare, l'avvio, sia pure gravemente ritardato, del programma decennale, è stato reso possibile soltanto dalla legge n. 217, - le cui disposizioni si avvicinano per altro a scadenza -, che ha consentito:

- di realizzare i programmi edilizi anche su piani di zona soltanto adottati o, nei comuni non obbligati, su aree non comprese nei piani della legge n. 167;

- di provvedere direttamente al finanziamento o all'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria, salvo rivalsa nei confronti dei comuni.

L'efficacia di questa disposizione è stata per altro limitata dall'impossibilità dei comuni di prestare garanzie per la rivalsa.

È stata rilevata inoltre l'assenza di ogni coordinamento tra le iniziative dei vari enti di edilizia economica e popolare, che avrebbe potuto consentire una procedura combinata per l'assegnazione, l'esproprio e l'urbanizzazione delle aree necessarie.

L'indisponibilità di aree all'interno dei piani di zona ha reso necessaria un'altra deroga al sistema, che permettesse alla « Gescal » e agli altri enti di utilizzare le aree già in loro possesso, anche se non comprese nei piani della legge n. 167; su queste aree, infatti, si è concentrata l'attività della « Gescal » fino al 1966.

7. - *Proposte di integrazioni e di modifiche alla legge 18 aprile 1962, n. 167 e alle norme di applicazione.*

Ogni proposta di modifica della legge n. 167 non può disgiungersi dalla fondamentale considerazione del mutato sistema nor-

mativo, rispetto all'epoca della sua approvazione e della sua prima applicazione: e, in particolare, dall'esigenza di coordinamento e di riassunzione in una linea omogenea di politica legislativa delle norme e delle finalità della legge n. 167 nei confronti, da un lato, del programma quinquennale di sviluppo economico e, dall'altro, della disciplina urbanistica di recente entrata in vigore.

Intanto, perciò, le previsioni programmatiche nazionali, assunte al rango di leggi formali, debbono condizionare la formazione e l'operatività dei piani di zona, impedendo che un frammentario ed eterogeneo calcolo dei fabbisogni e delle capacità realizzative, condotto al livello delle amministrazioni comunali, porti a risultati contrastanti con gli obiettivi della programmazione economica o faccia prescegliere tempi e modi di attuazione diversi da quelli in essa indicati.

Per altro, il nuovo assetto dato alla materia urbanistica dalle norme integrative della precedente disciplina, approvate con la legge n. 765, esclude che alla legge n. 167 debbano ancora riconoscersi finalità estranee all'acquisizione delle aree per l'edilizia popolare ed economica e che ad essa debba attribuirsi la funzione di mezzo d'emergenza per la pianificazione del territorio in carenza degli strumenti ordinari. Che, anzi, rivalutati i piani urbanistici e poste le premesse per una loro rapida proliferazione, i piani di zona della legge n. 167 tornano ad inserirsi in essi come parte di un tutto, nella unitarietà di concezione dell'assetto territoriale che viene dall'esigenza di uno sviluppo armonico ed equilibrato degli insediamenti.

I) Alla stregua di questi criteri va ripreso il problema delle dimensioni dei piani di zona, sia in rapporto alle possibilità effettive di loro attuazione, sia in relazione alle esigenze dell'attività che deve continuare a svolgersi al di fuori di essi.

Sarebbe essenziale, a questo fine, che gli investimenti previsti dal programma per il quinquennio fossero accompagnati da particolareggiate indicazioni relative alla loro distribuzione sul territorio nazionale. Esse rappresenterebbero un valido parametro al quale le previsioni comunali sulla attuazione dei piani della legge n. 167 - previsioni che, correlativamente, dovrebbero forse ridursi dal decennio al quinquennio - potrebbero rifarsi con carattere di certezza e di omogeneità.

In questa impostazione, contenuta nei limiti delle scelte programmatiche in ordine agli investimenti per il settore, rappresenta

un elemento di rottura la stessa facoltà lasciata ai comuni di formare, anche se non obbligati, i piani di zona o di costituirsi liberamente in consorzi: decisioni, queste, che dovrebbero essere riservate all'amministrazione dei lavori pubblici in una visione unitaria che assicuri il coordinamento con gli organi centrali e regionali della programmazione economica.

Ma già oggi, in mancanza di quelle indicazioni specifiche sulla ripartizione territoriale degli investimenti, che consentirebbero di sperimentare la validità delle previsioni comunali evitando una inutile estensione del vincolo ad aree non edificabili nel decennio, appare possibile offrire un criterio limitativo che garantisca la più equa distribuzione delle risorse globalmente disponibili tra le iniziative assunte entro e fuori i piani di zona.

A questo scopo, occorre riconnettere una nuova e concreta funzione al programma comunale previsto dall'articolo 11 della legge n. 167, in maniera che esso sia formato sulla base delle richieste degli enti di edilizia e delle cooperative, nella misura che esse siano ritenute accettabili, alle quali potranno aggiungersi le aree che il comune intende direttamente acquisire, per una entità che sarà, al massimo, pari a quella delle aree assegnate agli stessi enti e cooperative. Inoltre, si aggrungeranno le aree sulle quali i privati proprietari saranno autorizzati a costruire in base all'articolo 16.

In tal modo, la percentuale del 50 per cento, oggi stabilita come massimo per l'acquisizione delle aree a favore del comune, potrà essere riferita non già ad un dato astratto e forse mai realizzabile, qual'è il complesso delle aree vincolate, ma ad un elemento concreto, costituito da ciò che i soggetti destinati ad operare nell'ambito della legge n. 167 reputano effettivamente conseguibile nella misura di una previsione annuale.

L'elenco di cui all'articolo 11 della legge n. 167 dovrebbe essere redatto con anticipo rispetto al termine attualmente previsto (primo bimestre di ogni anno), in modo che il programma sia all'inizio dell'anno veramente completo e pronto ad essere realizzato.

In conclusione, si ritiene che, in vista dei cennati obiettivi, si debba operare in una duplice direzione:

- adottare criteri legislativi per porre limiti massimi all'estensione dei piani di zona, in modo che essi possano corrispondere a non più del 50 per cento degli investimenti glo-

bali e, nel loro ambito, resti riservato alla edilizia sovvenzionata quel 25 per cento degli investimenti che rappresenta il limite posto dal programma economico;

- ancorare il rapporto massimo tra comuni ed enti per l'attuazione dei piani di zona ai limiti del programma annuale stabilito sulla base delle richieste pervenute dagli stessi enti e cooperative e considerate accettabili.

II) Va interamente rivista la disciplina relativa all'accollo degli oneri di urbanizzazione, alla stregua anche dei principi ispiratori della riforma urbanistica oggi attuata con la legge n. 765.

Introdotta il principio che, anche per l'edilizia libera, ogni iniziativa imprenditoriale presuppone l'accollo degli oneri di urbanizzazione primaria, quando le relative opere non esistano già o non vi siano concrete previsioni di una loro realizzazione, non vi è motivo che a tale norma debbano sottrarsi gli enti di edilizia e le cooperative. L'impossibilità di questi di provvedere direttamente si traduce in loro danno, anziché in vantaggio, dato che si ritardano o divengono ineseguibili gli interventi già programmati per i quali esistono già i mezzi di finanziamento; e questo danno si riflette in termini di economia generale, per il venir meno dell'apporto dell'edilizia di iniziativa pubblica in un periodo, qual è quello ancor oggi attraversato, che maggiormente se ne attendeva il determinante impulso al settore, perdurando la crisi delle attività imprenditoriali private.

Per altro verso, non vi è ragione - e in ciò concorda la relazione sulla legge n. 167 predisposta dal Ministero dei lavori pubblici - di riservare un trattamento difforme ai privati proprietari che agiscono in base all'articolo 16, rispetto agli altri privati che acquistano le aree espropriate e poste in vendita dai comuni: per entrambe le categorie va confermato l'obbligo di assunzione delle sole spese per l'urbanizzazione primaria, con esclusione di quelle per l'urbanizzazione secondaria, che debbono gravare sull'intera collettività, alla cui utilità esse sono dirette, non già tradursi in un aggravio del costo dell'abitazione per una sola classe di utenti.

In conclusione, il riordino di questa materia condurrebbe non solo ad una giusta equiparazione dei soggetti che agiscono entro la legge con quelli che ne operano al di fuori, ma anche all'interno della prima categoria, ad una parità di trattamento che allineerebbe, sotto il profilo dell'accollo degli oneri per le infrastrutture, gli enti di edilizia, le coo-

perative, i privati cessionari delle aree e i privati proprietari autorizzati a costruire.

Una riforma in tal senso dovrebbe estendersi ad una modifica dell'articolo 8 della legge n. 765, in modo da escludere anche in questa ipotesi l'accollo sia pure parziale ai privati lottizzatori, e perciò in ultima analisi agli utenti delle abitazioni, di spese per opere di interesse della generalità dei cittadini.

III) Questa impostazione ha riflessi anche sulla soluzione del problema dei finanziamenti, atteso il notevole sgravio che i comuni conseguirebbero se gli enti e le cooperative potessero assumersi gli oneri per l'urbanizzazione primaria.

In ogni caso, il sistema di finanziamento, dovrebbe essere rivisto sulla base dei seguenti criteri:

- estensione dei finanziamenti per la legge n. 167, tale da non esaurire le disponibilità degli Istituti mutuanti né le capacità di accollo di mutui da parte dei comuni per gli interventi di urbanizzazione fuori dei piani di zona, che oggi appaiono tanto più necessari per la migliore attuazione della legge n. 765;

- concentrazione dei finanziamenti, - come per altro richiesto dal Ministero dei lavori pubblici a conferma così di un eccessivo dimensionamento dei piani e della loro non rispondenza alle indicazioni del programma economico - in modo da evitare inutili dispersioni di risorse;

- limite massimo dei finanziamenti, correlato non alle astratte previsioni di spesa (secondo il sistema dell'articolo 3 della legge n. 847, che finisce con il premiare i comuni meno accorti e più spregiudicati in fase di previsioni), ma ai concreti programmi annuali di intervento redatti con tempestività.

IV) Per le riconosciute difficoltà degli enti e delle cooperative di promuovere le procedure di esproprio, sarebbe opportuno attribuire ai comuni la facoltà di espropriare anche le aree sulle quali dovranno essere realizzati programmi di edilizia sovvenzionata, salva la possibilità per gli enti di procedere direttamente all'acquisizione. L'esproprio delle aree destinate alle cooperative dovrebbe essere, in ogni caso, promosso dal comune.

V) Quanto ai criteri che presiedono alla determinazione dell'indennità di esproprio, vanno corrette le denunciate disparità di trattamento che conseguono all'applicazione delle disposizioni date dal Ministero delle finanze.

In proposito, si riafferma che l'auspicata « indifferenza » dei proprietari, rispetto alle destinazioni dei piani, non si consegue se continua a tenersi conto nella valutazione dell'area non solo degli incrementi ma anche dei decrementi di valore connessi alle previsioni dei piani di zona.

È perciò indispensabile una integrazione legislativa, atta a chiarire l'ininfluenza sulla determinazione dell'indennità di esproprio di ogni variazione di valore che dipenda, direttamente o indirettamente, dalla formulazione e attuazione del piano.

Appare auspicabile, inoltre, una determinazione dell'indennità vincolata all'accertamento, ove questo esista, del valore dell'area ai fini della legge n. 246.

Sembra, invece, impossibile accedere alla proposta di dilazionare il pagamento dell'indennità di esproprio: soluzione palesemente in contrasto con i principi fissati dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza del 1965.

VI) a) L'attività nell'ambito dei piani di zona degli enti di edilizia economica e popolare è condizionata ad essenziali modifiche delle attuali disposizioni.

Si è visto come appaia determinante, a questi effetti, l'accollo agli enti degli oneri per le urbanizzazioni primarie. Esistono varie proposte per assicurare i necessari finanziamenti, ma in qualche caso (come per la « Gescal ») il problema neppure si pone, in quanto vi sono ingenti disponibilità finanziarie che possono essere, con indubbia utilità per la « Gescal » e per i beneficiari, parzialmente stornate per la realizzazione di opere di urbanizzazione. Si reputa che un accantonamento del 20 per cento di tale disponibilità, autorizzata da una modifica delle norme in vigore, risulterebbe sufficiente: percentuale che, in definitiva, resta già oggi assorbita dal danno economico e sociale prodotto dalla mancata utilizzazione e destinazione agli obiettivi prefissati dei fondi disponibili.

Per altri casi, può studiarsi - come è stato proposto - un sistema di finanziamento degli enti destinato alle opere di urbanizzazione e assistito da contributo erariale.

La possibilità di provvedere alle urbanizzazioni conseguirebbe inoltre, sul piano generale, i vantaggi di una coordinata programmazione ed esecuzione, accentrata in una stessa amministrazione appaltante, delle opere per gli insediamenti residenziali e per le infrastrutture.

b) Intanto, occorre tuttavia provvedere con urgenza alla proroga dei termini previ-

sti dagli articoli 1 e 2 della legge 29 marzo 1965, n. 217. Fra pochi mesi, infatti, alla scadenza del triennio, la Gescal e gli altri enti non potrebbero intervenire in comuni sprovvisti di piani di zona, né avvalersi delle residue aree già di loro proprietà, né infine anticipare le spese di opere di urbanizzazione per conto dei comuni che si trovano nell'impossibilità di provvedervi.

c) Infine, sembra indispensabile assicurare il coordinamento degli interventi di tutti gli enti di edilizia che operano nell'ambito di uno stesso territorio comunale.

Tale coordinamento può trovare principio sin dalla data della redazione dell'elenco di cui all'articolo 11, in modo che l'assegnazione delle aree tenga conto dell'esigenza di una razionale combinazione dei singoli interventi.

Ma, inoltre, occorrerebbe dettare criteri legislativi perché il coordinamento tra gli enti possa attuarsi nelle varie fasi della programmazione degli interventi, della progettazione, della realizzazione delle opere, dell'esecuzione delle urbanizzazioni, in modo da conseguire i vantaggi derivanti dalla concentrazione degli interventi stessi e dalla riduzione dei tempi esecutivi.

VII) La più importante innovazione che sembra indispensabile apportare al sistema della legge n. 167 riguarda la funzione che nell'attuazione dei piani di zona sono chiamati ad assolvere i privati.

È principio ormai affermato, e accolto dalla nuova disciplina urbanistica, che nella fase attuativa della pianificazione del territorio i privati ricoprono un ruolo alternativo o sostitutivo a quello assegnato alle amministrazioni comunali.

Il binomio piani particolareggiati-lottizzazioni, accettato dalla legge n. 765, sottolinea il compito assegnato alle iniziative private, nella attuazione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione.

La legge n. 167 non può non tener conto di questa nuova realtà, conservando nel proprio ambito il superato sistema della totale subordinazione dei privati alle iniziative assunte in via esclusiva dal comune per l'attuazione del piano.

Occorre perciò riconoscere che ai privati compete una funzione primaria, tanto più decisiva quanto maggiormente si avverte l'inerzia o l'impossibilità di provvedere delle amministrazioni comunali. È, per altro, constatazione accolta dalla relazione ministeriale sulla legge n. 167, quella che ben diverso sarebbe stato il grado di attuazione dei piani di

zona se i privati avessero potuto imprimere ad essa un impulso diretto.

a) Di conseguenza, vanno intanto attentamente seguite le condizioni imposte dai comuni nei bandi d'asta per la cessione ai privati delle aree espropriate: tali condizioni, che nei pochi casi conosciuti appaiono eccessivamente gravose, se non illegittime perché fondate su previsioni sconosciute alla legge, ostacoleranno certamente l'operatività, per questa parte, del sistema.

b) Ma, soprattutto, occorre rivalutare e sollecitare il concorso dei privati attuato nelle forme degli articoli 16 e seguenti.

Si tratta di un congegno che va radicalmente trasformato perché - come si è visto - esso ha dimostrato di non avere alcuna possibilità di applicazione. Si reputa perciò necessario:

1) l'esonero dei privati dal pagamento delle spese di urbanizzazione secondaria, in modo da conseguire il pareggiamento tra i privati che operano nell'ambito dell'articolo 16 e quelli che utilizzano aree vendute dal comune (articolo 10);

2) una maggiore ampiezza dei termini di inizio delle costruzioni, allo scopo di consentire a tutti di soddisfare le esigenze relative alla programmazione dei lavori e alla sistemazione dell'area, che spesso possono richiedere più di 4 mesi;

3) l'esclusione, nei casi di ritardo nella ultimazione dei lavori, della sanzione dello esproprio delle costruzioni eseguite, da sostituirsi al più con una penale: l'attuale sistema determina, tra l'altro, l'impossibilità di ottenere mutui fondiari, poiché l'area non viene accettata in garanzia dagli Istituti di credito;

4) la soppressione del vincolo della locazione per i primi dieci anni dalla data del rilascio della dichiarazione di abitabilità, vincolo che, così come apposto, appare inaccettabile sotto l'aspetto economico per l'aleatorietà dei ricavi;

5) il chiarimento che le aree vincolate dai piani di zona sono trasferibili e che perciò, in base all'articolo 16, possono costruire anche i successivi acquirenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente, ingegner Perri, della sua relazione che come i colleghi avranno rilevato è molto sincera e severa nei confronti della legge n. 167, anche se questa legge a suo tempo ha trovato il consenso di tutte le parti politiche.

Mi sembra inoltre che l'ingegner Perri ritenga in certo modo superata la legge

n. 167 dopo l'entrata in vigore della legge n. 765. Non mi addentrerò nel merito della questione, ma risulterebbe, se non ho mal compreso il suo pensiero che si desideri modificare la legge n. 167 in senso più rigido nei confronti dell'edilizia economica e popolare di quanto non sia previsto nel testo unico sull'edilizia economica popolare in cui sono messe a disposizione degli enti costruttori le aree senza onere di urbanizzazione. Saranno comunque gli onorevoli colleghi a porre le domande sui punti più interessanti della relazione.

La nostra discussione ha avuto un crescendo e la relazione dell'ingegner Perri rappresenta sul piano della critica il vertice più alto di tale crescendo.

Poiché l'ingegner Perri alle ore 19 deve assentarsi, potrà rispondere immediatamente ai singoli interlocutori affinché possa dare il maggior numero di risposte possibili.

GUARRA. Ingegnere Perri, concordo su alcune sue critiche alla legge n. 167, che sono del resto condivise anche da uomini di dottrina che militano in settori politici che hanno voluto l'approvazione della legge n. 167 e la sostengono. Alcune considerazioni dell'ingegner Perri le abbiamo ascoltate già dal professor Guarino.

Quando l'ingegner Perri dice che la legge n. 167 è stata in certo modo superata dalla « legge-ponte », si trova sulla linea di coloro che avevano sempre sostenuto che la legge n. 167 doveva preparare la riforma urbanistica e poiché mi pare che la « legge-ponte » per l'attuale maggioranza significa riforma urbanistica, non credo che abbia detto delle eresie.

Vorrei ora chiedere all'ingegner Perri, che forse non potrà essere preciso nelle risposte, quanti vani sono stati costruiti finora, a cinque anni e mezzo di distanza dall'approvazione della legge n. 167, nei piani di zona. Ritiene l'ingegner Perri che in generale la legge n. 167 abbia agevolato l'attività edilizia e, in base ai risultati finora raggiunti, che le aree vincolate saranno utilizzate tutte nel dodicennio previsto dalla legge? Ritiene infine che il vincolo delle aree posto dalla legge n. 167 abbia determinato una lievitazione dei prezzi delle aree libere?

PERRI. Per quanto riguarda il numero dei vani costruiti non ho dei dati certi, ma comunque credo che vani ultimati non ve ne siano affatto; forse ve ne sono in costruzione in alcuni grandi centri. Io vivo a Genova dove, ad esempio, non si è costruito affatto.

TODROS. Ciascuno ha l'amministrazione che si merita.

BUSETTO. L'amministrazione comunale di Genova è sull'orlo della crisi.

PERRI. Non credo. Date le premesse fatte, credo di poter dire che la legge n. 167 non ha prodotta alcuna agevolazione per la attività edilizia ed escludo nella maniera più assoluta che le aree che sono state vincolate, almeno per quanto ne possa essere a conoscenza, possano essere integralmente utilizzate: ciò anzitutto perché il calcolo è stato fatto in un momento in cui vi era una situazione diversa da quella odierna ed una migrazione interna notevolissima, e dato inoltre che il calcolo delle esigenze è stato fatto in base alle totali esigenze di sviluppo demografico della città.

Si sono lasciate da parte soltanto le possibilità per l'edilizia di lusso; quindi non si può pensare ad una utilizzazione integrale delle aree in questione, perché altrimenti non si potrebbe fare nulla al di fuori dei piani di zona; il che, nello sviluppo urbanistico della città, sarebbe un errore in quanto la legge n. 167 non è un piano regolatore che prevede un armonico sviluppo della città, ma ha più limitate finalità.

Quanto all'eventualità che il vincolo abbia provocato un rincaro delle aree, riteniamo che sia difficile rispondere perché sulla crisi dell'edilizia residenziale hanno influito una serie di cause.

GUARRA. Vorrei sapere se il vincolo ha determinato un aumento dei prezzi delle aree libere.

PERRI. Il prezzo di quelle urbanizzate senz'altro, ma vi è anche la crisi edilizia che ha attenuato la lievitazione dei prezzi delle aree.

TODROS. Vorrei fare una breve premessa che servirà anche a rendere più chiare le domande.

L'ingegner Perri ha iniziato la sua relazione parlando di spirito di collaborazione fra i costruttori e ormai in diverse occasioni, mutando a parole un atteggiamento che vi ha visto strenui nemici di ogni forma di pianificazione, annunciate questa nuova linea dell'Associazione anziché affrontare il problema di tutte le cause che incidono sul prezzo delle aree fabbricabili, che permetta l'av-

vio in una forma diversa dal passato dell'intervento privato e pubblico nelle città.

Non esito ad esprimere la mia profonda delusione perché non vedo nella relazione nessuno degli elementi che mi attendevo di trovarvi.

La prima domanda che le rivolgo è la seguente: continua a pensare lei e la sua organizzazione che sia ancora possibile continuare a confondere tra l'operatore-costruttore e lo speculatore di aree? Le rivolgo questa domanda perché la sua relazione non esamina fattivamente come l'intervento dei costruttori nell'ambito della legge n. 167 poteva risolvere una serie di problemi, che il vostro intervento ha lasciato aperti in tutte le città dove avete operato. Non si è cioè concepita la casa come fenomeno non speculativo, inserita in un'ambiente fornito di tutte le infrastrutture. Avete invece continuato a chiedere l'esonero dal carico dell'urbanizzazione secondaria ed il ripristino per tutti del solo carico dell'urbanizzazione primaria.

La casa inserita nel suo ambiente può vivificare il mercato e rispondere alle esigenze che ormai stanno manifestandosi anche nel nostro paese e che si manifesteranno in misura più ampia quando si disporrà del confronto con i quartieri attrezzati realizzati in base alla legge n. 167.

A Torino, dove svolgo la mia attività professionale, non vi è confronto tra le case costruite nell'ambito dei piani di zona da privati e cooperative e quelle costruite dai privati fuori dei piani stessi. Non vi è solo una differenza di costo, ma anche un raffronto di attrezzature che fa sì che l'acquirente stia accorgendosi dello scempio che le vostre attività hanno provocato nelle città.

Come mai non avete chiesto l'acceleramento dell'applicazione della legge n. 167 e la fine di quell'espansione che tutti conoscono, con la possibilità di operare in quartieri organizzati, che non diventassero tombe di cemento armato come quelli che state costruendo?

Non ritiene che operando nell'ambito dei piani di zona avreste avuto soprattutto una riduzione del costo della casa? Le rivolgo questa domanda perché nella relazione si parla di aggravamento dei costi di produzione. Lei è un liberale e sa bene che i costruttori non vendono ad una lira di meno di quello che il mercato permette. Non ritiene che la legge n. 167 accollando ai privati il costo dell'urbanizzazione, faccia diminuire il prezzo dell'area, anziché aumentare il costo

della costruzione, che non è aumentabile per un libero gioco di mercato?

Se voi condivideste tale prospettiva, ci chiedereste realmente modifiche per estendere a tutta la città l'applicazione della legge n. 167 e non per limitarla.

Lei pensa che nel 1967 possa continuarsi ad operare in forma episodica, interessando tutte le piccole aree libere della città, anziché chiedere interventi organici che permettano anche di programmare la vostra attività in quartieri attrezzati, in quartieri in cui nel tempo voi possiate svolgere i vostri programmi pluriennali?

Inoltre da lei, che è un costruttore evoluto e che conosce i precedenti di tutto il mondo, in rapporto alla densità media prevista dai piani di zona (che raggiunge nel paese i 200 abitanti per ha.) vorrei sapere come sia possibile che un'associazione di costruttori moderna e capace non solo di operare nel settore ma di influenzarlo, protesti contro le densità troppo basse previste da quei piani proponendo l'elevamento di tale densità. Ritiene l'associazione dei costruttori che con densità più alte si sarebbe soddisfatto il bisogno di infrastrutture?

Si criticano *standard* elevati, infrastrutture troppo ampie, densità troppo basse. Questo giudizio non parte dalla confusione che voi fate tra l'attività edilizia in una città realmente pianificata e l'attività da voi svolta su un terreno in cui voi costruite solo il vostro fabbricato, riservando sulla collettività l'intero costo della urbanizzazione?

Non riesco inoltre a capire quale interesse i costruttori abbiano nel chiedere che siano ridimensionati i piani di zona facendo distinzione tra due tipi di edilizia, quasi come ha fatto il Consiglio di Stato con la sua nota sentenza.

Non capisco questa distorsione operata nella vostra relazione. Io vi consideravo operatori economici e non speculatori, operatori economici cioè che non confondono il profitto industriale con la rendita fondiaria (come purtroppo si è verificato nella maggior parte dei componenti la vostra categoria), e quindi non riesco a capire perché alle cooperative debbano essere addossati maggiori oneri, quando esse, per poter costruire le loro case, devono rivolgersi proprio a voi costruttori. Voi quindi dovreste auspicare un aumento delle vostre possibilità di intervento attraverso una messa a disposizione di un sempre maggiore numero di aree per mezzo dei piani di zona, in modo da poter costruire case moderne e in ambienti attrezzati, con sempre

maggiori possibilità di appalti da ottenere da cooperative e dalla « Gescal ».

Invece, questa vostra ostilità nei confronti delle cooperative mi rafforza nella mia convinzione circa l'enorme confusione che vi è nella vostra categoria e circa il fatto che in essa si manifestano gravi fermenti a causa degli speculatori che hanno visto finire (anche se purtroppo oggi si notano sintomi di ripresa) l'aumento del profitto derivante dalla speculazione.

Non ritiene lei, che questa confusione sia originata dalle vostre critiche alla legge n. 167 e ritiene che sia ancora possibile continuare come nel passato, giocando sulle rendite e quindi giungendo a prezzi per appartamento che il mercato non è più in grado di sopportare?

Nella relazione si parla molto dell'articolo 16, e sono d'accordo con voi nel dire che è giusto porre tutti i privati operatori nell'ambito della legge n. 167 nelle stesse condizioni. Però, nella vostra relazione vi siete occupati molto dell'articolo 16, mentre secondo me la cosa più importante era che vi occupaste dei motivi (su cui io ora vi chiedo chiarimenti) per cui, al di fuori dell'articolo 16, i privati non chiedono aree ai comuni per costruirvi.

Non mi si potrà dire che questi motivi sono da ricercarsi nel ritardo di approvazione dei piani, nella mancanza di opere di urbanizzazione o in cose del genere; infatti posso portare l'esempio di Torino, dove abbiamo fatto delle convenzioni...

PERRI. Lei parla sempre soltanto di Torino, ma dovrebbe invece riferirsi anche a tutte le altre città italiane.

TODROS. Vi sono anche i chiarissimi esempi di Bologna, di Vicenza e di altre città dove la mancanza di mezzi finanziari dei comuni è stata superata grazie alla collaborazione di privati, ed anche e soprattutto delle cooperative. Ed è questo il modo di risolvere il problema.

Anche lei che fa parte del consiglio comunale di Genova, quanti vani, come costruttore ha realizzato negli ultimi venti anni e quante lire per opere di urbanizzazione ha pagato per ciascuno di essi? Non conosco il numero dei vani, ma sono sicuro che non ha pagato neppure una lira per opere di urbanizzazione. Chi ha pagato queste opere di urbanizzazione? Il comune di Genova. Ecco l'origine del fallimento: da una parte tutti i benefici e dall'altra tutti gli oneri.

PERRI. Quei costi dovrebbero pagarli i proprietari delle aree, perché se li deve pagare il costruttore, essi finiscono inevitabilmente per ricadere sul prezzo di vendita degli appartamenti.

Comunque, vorrei precisare che noi siamo stati qui invitati ad esprimere il nostro parere sulle possibilità di modificare la legge n. 167 mentre l'onorevole Todros sta qui allargando eccessivamente il discorso.

TODROS. Io sono qui per farle delle domande, e questo sto facendo. Se infatti dovessi contestarle punto per punto la sua relazione (e badi che sarei prontissimo a farlo) andremmo a finire troppo lontano e non è questa la sede per farlo. Lo faremo poi, in Commissione, sulla scorta dei risultati della indagine che stiamo conducendo.

Vorrei ora chiederle se non ritiene che vi sia una grave contraddizione tra le richieste di una programmazione nell'ambito dell'utilizzazione delle aree comprese nei piani di zona e la generale mancanza di qualsiasi programmazione per quanto avviene fuori dei piani di zona stessi. È strano vedere a questo punto delle facce meravigliate: voi infatti chiedete che vengano stilati dei precisi programmi di attuazione della legge n. 167: però sia per quanto riguarda la localizzazione degli interventi nell'ambito di ogni città sia per quanto si riferisce agli investimenti generali del paese voi avete sempre richiesto la massima libertà ed autonomia e avete sempre operato non certo preoccupandovi dell'equilibrio del settore ma solo in base alle posizioni di fatto.

ARBARELLO. Ma stiamo facendo un'indagine sullo stato di attuazione della legge n. 167 o il processo ai costruttori?

BUSETTO. Bisogna presentarsi in modo diverso davanti al Parlamento.

PRESIDENTE. Ricordiamo, onorevoli colleghi, che i costruttori non sono abituati alle nostre polemiche: hanno espresso un loro punto di vista e noi siamo liberi di accettarlo o meno.

TODROS. Non è esatto che la mia domanda non sia pertinente. I costruttori chiedono che vi sia una distribuzione degli investimenti sul territorio nazionale in base alla programmazione e quindi in base alle previsioni di localizzazione dei vani. Come pensate di chiedere questa previsione in tale campo

e, nel contempo, di essere liberi di operare al di fuori della legge n. 167? Se si riesce ad operare sempre nell'ambito della legge n. 167, si può attuare una programmazione nazionale degli investimenti, altrimenti non è possibile alcuna programmazione.

Vorrei chiedere, inoltre, all'ingegner Perri se ritiene che vi siano quattro categorie di edilizia: quella popolare, quella economica, quella libera e quella di lusso. In caso affermativo, vorrei che precisasse da quale legge emerge tale distinzione, con la conseguente diversità di trattamento.

GUARRA. L'edilizia libera è stata definita « civile », contrapponendola a quella « incivile » prevista nei piani di zona...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'argomento è scottante e, d'altra parte, nessuno di noi può abbandonare le proprie convinzioni politiche, che quindi traspaiono dagli interventi dei singoli deputati. I contrasti ideologici che varie parti politiche hanno fra loro e nei confronti di organismi economici e industriali sono noti. Prego quindi di non considerare come un atto di scortesia personale le valutazioni che possono emergere nel dibattito. È ovvio che le domande poste abbiano un sottofondo politico, sul quale logicamente si innestano. Al termine dell'indagine conoscitiva la Commissione discuterà la materia e trarrà le debite conclusioni.

È evidente anche una certa delusione per il contenuto della relazione dell'ingegner Perri per quanto molto interessante, tanto più che la legge n. 167, come ho già rilevato, aveva raccolto il consenso unanime del Parlamento.

PERRI. Risponderò alle domande più generali, mentre a quelle particolari risponderanno i miei colleghi.

Vi è una premessa da fare. Noi non siamo i proprietari né gli speculatori delle aree, né difendiamo costoro. Non si tratta di una affermazione puramente accademica: lo abbiamo dimostrato collaborando (e ne abbiamo ottenuto attacchi abbastanza violenti da più parti) alla formulazione della cosiddetta « legge-ponte », in quanto riteniamo che una regolamentazione della materia urbanistica sia assolutamente indispensabile.

Il disordine edilizio che si è verificato non è imputabile ai costruttori. I costruttori hanno costruito là dove i comuni - di qualsiasi colore politico fossero le loro amministrazioni

- hanno concesso di costruire. I costruttori hanno eseguito esclusivamente quanto è stato loro concesso di eseguire da parte delle pubbliche amministrazioni. A noi non interessa affatto la densità dell'area, perché in funzione del costo dell'area avremmo stabilito il prezzo ed immesso il fabbricato sul mercato.

Nella nostra associazione, non vi sono i proprietari delle grandi organizzazioni immobiliari, non vi sono i proprietari delle grandi estensioni terriere; vi sono coloro che acquistano l'area quale mezzo della loro attività. Io stesso, acquistando un'area, non aspetto che aumenti di valore, ma la utilizzo appena possibile. Insisto su questo punto perché la impostazione della nostra associazione si differenzia da quella di una società immobiliare. La nostra è un'associazione di costruttori che hanno un solo interesse, quello di costruire.

Ritengo che la legge n. 167 - così com'era congegnata - abbia impedito, entro certi limiti, lo sviluppo dell'attività edilizia. Tale legge è nata nel 1962 ed è stata approvata nel 1963, quando i comuni non erano in grado, come non lo sono stati fino a ieri, di urbanizzare niente. Se le spese di urbanizzazione non sono pagate dai privati, dovranno essere pagate dal comune. Ora, onorevole Todros, è preferibile che queste spese siano pagate dai comuni o delle cooperative?

TODROS. Se lei, ingegner Perri, parte dalla distinzione tra costruttori e proprietari di aree, sulla base di quali dati tecnici sostiene che nei piani della legge n. 167 vi siano densità troppo basse?

PERRI. Gli indici di densità prescelti per i piani di zona appaiono obiettivamente troppo bassi; ciò porta ad eccessivi oneri di urbanizzazione e quindi ad un eccessivo costo delle aree, che non vengono assorbite dal mercato. In sede di consiglio comunale di Genova ho fatto un calcolo - che nessuno ha contestato - in base ai dati esposti dal sindaco, dal quale è risultato che l'incidenza minima a vano del costo dell'area andava dalle 400 alle 500 mila lire; se a questo costo si aggiunge il costo di costruzione, si arriva alla somma di 1 milione e 600 o 700 mila lire a vano. Il mercato non sopporta un simile costo, soprattutto per l'edilizia economica e popolare. Quindi il nostro intervento perché si attui una riduzione degli indici, risponde soltanto alla necessità di limitare l'eccessivo aggravio delle spese di urbanizzazione.

Tutte le nostre affermazioni, onorevole Todros, hanno il solo scopo di favorire gli investimenti nell'edilizia. I privati proprietari non costruiscono in quanto non lo ritengono conveniente, poiché si addebitano loro gli oneri dell'urbanizzazione primaria e secondaria.

Come ripeto - e come è dimostrato dalla relazione - il nostro unico scopo è quello di incentivare gli investimenti nell'edilizia, che già, per altro, rendono ben poco. Quindi, non comprendo la sua delusione, onorevole Todros.

TODROS. Per diminuire l'aggravio dei costi derivanti dall'urbanizzazione dovrete chiedere l'espropriazione dei terreni a prezzi agricoli.

PERRI. In base a quale legge? Bisogna pagare i terreni a prezzi di mercato.

TODROS. Ma lei deve dare suggerimenti perché le aree costino il meno possibile.

PERRI. Vi è il Parlamento per prendere queste decisioni.

TODROS. Noi l'abbiamo invitata per ascoltare le sue proposte.

GUARRA. Al di sopra del Parlamento vi è anche la Corte costituzionale che ci richiama a certi principi.

PERRI. Se si deve corrispondere un giusto indennizzo ai proprietari espropriati, non si può chiedere questo.

Tutto quello che abbiamo proposto ha il solo scopo di creare un movimento nell'attività e negli investimenti dell'edilizia, che oggi sono talmente carenti.

Noi riteniamo che la legge n. 167 abbia necessariamente finalità limitate e che avere previsto di utilizzarla per soddisfare tutto il possibile incremento demografico di una città sia stato un errore. Che cosa si farà allora nelle altre zone della città? Niente. Si è quindi provveduto con la legge n. 765 e da oggi in poi non si potrà più costruire dove si vuole, ma in base alla « legge-ponte » e alla pianificazione urbanistica: una legge e dei piani urbanistici organici, tali da non soffocare gli investimenti.

Noi abbiamo auspicato tutto questo per anni: chi ha seguito la nostra linea di condotta saprà bene che noi abbiamo una impostazione siffatta.

Si chiede se noi vogliamo che si programmi. Riteniamo che i comuni possano programmare secondo le loro possibilità. Riteniamo che possano dire: abbiamo da investire 10 miliardi in 5 anni e da urbanizzare un certo numero di metri quadrati ed è quindi inutile sperare che siano utilizzati tutti i comprensori ricompresi nei piani di zona della legge n. 167.

A Genova è stato presentato un programma quadriennale ma non credo che vi siano gli 80 miliardi necessari. Se le possibilità dei comuni sono limitate e non vi è modo, attualmente, per aumentarle, cerchiamo seriamente e concretamente di realizzare il poco che si può. Questo è ciò che pensa la gente di buon senso. Non è una mentalità da speculatori, ma di persone che vivono giornalmente fra le difficoltà del settore e cercano di attivare per quanto possibile l'industria e l'occupazione. Noi non abbiamo alcun interesse a difendere speculatori e proprietari di aree. La legge urbanistica non consente che si possa fare nulla senza che vi siano i piani e siamo stati noi a sollecitare una legge del genere.

Quanto alla distinzione in vari tipi di edilizia, ritengo che la legge n. 167 può ben ritenersi destinata a provvedere a tutti i tipi di edilizia che non siano di lusso. Ma una parte degli investimenti riserviamola ad altre zone della città perché altrimenti i piani regolatori non servono a nulla! Si deve seguire lo spirito della legge n. 167, anche se vi è un errore nella eccessiva estensione dei piani di zona: errore del quale ci si è convinti e che deve essere corretto.

Spero di essere stato chiaro nelle risposte che potranno essere integrate dai miei colleghi.

ODORISIO. Devo precisare che noi riteniamo che la legge n. 167 sia stata non tanto superata dalla legge n. 765, quanto ricondotta al suo ruolo originario. La legge n. 167 è nata col preciso compito di un coordinamento urbanistico degli interventi pubblici nel settore edilizio; la integrazione con interventi privati era necessaria, per evitare, come afferma la stessa relazione del Ministero dei lavori pubblici, la creazione di quartieri socialmente non equilibrati. Successivamente la legge è stata forzata perché si ritenne che, in assenza di altri strumenti urbanistici, potesse costituire uno strumento di emergenza. In questo senso, la approvazione della legge n. 765, incentivando la redazione di piani regolatori generali, che rappresentano un li-

vello più generale della pianificazione urbanistica nella quale la legge n. 167 si deve inserire, più che renderla superata, l'ha riportata, secondo noi, alla sua funzione.

Inoltre, la legge n. 167 era un meccanismo operativo che, permettendo al comune di rivalersi di alcune spese poteva, in teoria, essere preferito agli strumenti urbanistici normali. Oggi invece, con l'approvazione della legge n. 765, i comuni, anche al di fuori della legge n. 167, si rivalgono degli oneri sostenuti; anzi non hanno più necessità di anticiparli.

Il nostro discorso sui finanziamenti ha un valore preciso, come lo ha quello sul dimensionamento: dimensionare troppo entro la legge n. 167 significa dimensionare poco al di fuori dell'applicazione della legge stessa: quindi, non prevedere piani particolareggiati, infrastrutture, previsioni di spesa fuori della legge n. 167.

Il discorso sulla densità è estremamente impopolare e proprio per questo ci si deve dare atto che in questo momento abbiamo il coraggio di farlo. L'accollo delle opere di urbanizzazione all'utente porterà, come già oggi nel caso di Roma, i costi del terreno ad un livello insostenibile dal mercato. È uno dei fatti più drammatici che si presentano al futuro urbanistico italiano.

Il confronto con le densità di altre nazioni deve essere fatto in rapporto al grado di sviluppo sociale e di reddito; con la considerazione aggiuntiva che noi, parallelamente, abbiamo *standards* edilizi che quantitativamente sono i più elevati del mondo. Le nostre case costano, inutilmente, più di tutte le altre case che si fanno nel mondo per mancanza di un'adeguata normativa sugli *standards* edilizi, per la quale noi ci stiamo battendo da tempo.

Il problema della densità deve essere correlato a quello degli *standards* edilizi: non possono vedersi le due cose scisse; altrimenti, per pura teoria, sulla quale del resto siamo tutti d'accordo (in quanto desideriamo tutti quartieri con densità basse e con ampie infrastrutture), corriamo il rischio di portare il costo delle abitazioni a prezzi troppo elevati.

Occorre anche tener presente il costo della gestione di questi spazi: chi vive a Roma, per esempio, conosce lo stato di abbandono in cui versano anche i piccoli giardini.

RIPAMONTI, *Relatore*. Vorrei limitarmi a cogliere gli aspetti positivi della relazione del presidente dell'« Ance », che introduce alcune proposte di correttivi al sistema. In-

tendendo chiedere al presidente dell'« Ance » se tali correttivi si ritengono estendibili a tutto il settore dell'edilizia abitativa nel processo di pianificazione della città.

Quando si afferma giustamente che le previsioni di investimenti devono essere formate su scala nazionale e devono poi essere proiettate sul territorio, occorre considerare che tale affermazione non può limitarsi esclusivamente al dimensionamento dei piani di zona, di cui alla legge n. 167, ma deve riguardare l'individuazione delle aree edificabili per l'intera attività dell'edilizia abitativa. Se in rapporto ad una previsione seria delle localizzazioni degli investimenti, quale può derivare solo oggi da una politica programmata di sviluppo, si possono muovere critiche al dimensionamento dei piani di zona, egualmente si possono muovere obiezioni serie al dimensionamento delle lottizzazioni convenzionate fin qui autorizzate. In altri termini, se riferendoci ad un'area comprensoriale dovessimo condurre una critica seria ai piani di zona, dovremmo congiuntamente esaminare agli effetti del dimensionamento i piani di lottizzazione, che sono stati recepiti dalla legge n. 765. I piani di lottizzazioni convenzionati prevedono un insediamento nell'area milanese, per esempio, di circa 6 milioni di abitanti, rispetto ad un incremento di 500 mila abitanti che secondo la programmazione si dovrebbe verificare nei prossimi cinque anni.

Rispetto all'applicazione della legge numero 167, la sua relazione, ingegner Perri, ci porta un dato positivo: la sua categoria ritiene indispensabile questa azione di guida della localizzazione degli investimenti nel territorio.

A me pare che non sia possibile prospettare un programma di sviluppo, se non si introduce la dimensione territoriale, prospettando la localizzazione territoriale degli investimenti. Quindi le obiezioni che lei muove al dimensionamento dei piani di zona si pongono in parallelo con le osservazioni che si possono avanzare su tutte le attività di pianificazione particolareggiata, sia di iniziativa pubblica sia di iniziativa privata, nell'ambito del piano regolatore. Gli stessi criteri che si richiedono per il dimensionamento dei piani di zona devono essere applicati al dimensionamento delle lottizzazioni convenzionate e dei piani particolareggiati. Dal punto di vista urbanistico, la sua osservazione si traduce nella formazione del « piano-quadro » che è una delle esigenze che la cultura urbanistica ha prospettato. Il « piano-quadro » individua infatti le fasce di territorio nell'ambito comu-

nale o comprensoriale che devono essere assoggettate alla pianificazione particolareggiata per l'attuazione di programmi di investimento quinquennali o decennali.

Questa prima osservazione - se ho interpretato esattamente la proposta avanzata - può portare a valutare l'esigenza di rivedere il dimensionamento dei piani di zona, che prima dell'approvazione del programma economico nazionale è stato impostato sulla base delle valutazioni dei comuni dello sviluppo della residenza; tale dimensionamento può essere oggi impostato sulla base delle linee della politica delle abitazioni, individuate dal programma di sviluppo e per il conseguimento delle finalità chiaramente indicate dal programma stesso.

Una seconda osservazione, sulla quale vorrei un chiarimento, riguarda la mancata programmazione degli investimenti per le infrastrutture. Se consideriamo la vicenda della edilizia nel suo complesso, si può partire dai problemi relativi alle aree fabbricabili, per affrontare il problema del costo della costruzione e del finanziamento. Posso consentire nella constatazione che i costruttori hanno operato per ridurre i costi di costruzione, ma tale riduzione non serve, se parallelamente si manifesta un incremento dell'onere di finanziamento e del costo del suolo, a contenere sensibilmente il costo complessivo delle abitazioni. Quando colleghiamo la spesa dell'urbanizzazione al fatto che un suolo è edificabile nella misura in cui esso è attrezzato, intendiamo far sì che il costo di urbanizzazione del suolo non comporti un aumento del costo di costruzione: nella misura in cui si incida sul meccanismo di formazione della rendita fondiaria, che rappresenta un tipo di usura che nuoce al processo produttivo, si determina una sensibile riduzione del valore delle aree non attrezzate.

Riteniamo che le aree siano edificabili non perché il piano regolatore dà loro questa qualifica, ma in quanto siano fornite quanto meno dei servizi di urbanizzazione primaria. In questo caso infatti, se si riuscisse a far considerare edificabili unicamente le aree urbanizzate, il problema dell'equiparazione di trattamento per quanto riguarda il costo del suolo per ogni tipo di edilizia si porrebbe naturalmente. Fino a quanto però il costo del suolo è rapportato alla rendita di posizione, nella misura in cui il legislatore non riesce ad eliminare una parte della rendita di posizione, la spesa per le opere di urbanizzazione ricadono direttamente o indirettamente sulla collettività.

PERRI. Sarei d'accordo se i comuni fossero in grado di accollarsi questi oneri, ma attualmente - purtroppo - non lo sono.

RIPAMONTI, *Relatore*. A questo punto, se non arrivassimo a definire il valore di funzione del terreno distinguendolo dal valore di destinazione, i problemi dell'accollo del costo delle opere di urbanizzazione al costo di costruzione non si porrebbe.

Passando ad un'altra domanda, lei ha affermato che la legge n. 167 non ha dato fin qui grandi risultati, e su questo possiamo concordare; però essa è servita in talune zone ad accelerare ed a qualificare gli investimenti pubblici, che altrimenti avrebbero avuto luogo senza alcun riferimento ai piani urbanistici delle varie città. Si è verificato, infatti, nel passato che per contenere i costi dell'edilizia sovvenzionata sono state acquistate aree agricole e trasformate in aree fabbricabili, facendo gravare sulla comunità i costi aggiuntivi derivanti dal fatto che le nuove zone residenziali erano del tutto avulse da quelle urbane. Così, i costi di collegamento sono stati addossati alla comunità ed è questa una delle ragioni dei cronici disavanzi delle aziende municipalizzate di trasporto.

Per evitare questa localizzazione dell'edilizia sovvenzionata fuori dei piani regolatori, mi sembra che sia stata molto efficace la legge n. 167. Questo è un aspetto positivo, ma ve ne sono anche di negativi, come quello che nessuna comunità sia stata in grado di porre aree attrezzate a disposizione dei costruttori ed inoltre quello derivante dal sistema delle aste per la cessione delle aree da parte dei comuni. Vorrei quindi conoscere il parere degli esperti dell'« Ance » su questi punti.

Un'ultima domanda riguarda gli *standards* urbanistici. Questo discorso però non va riferito soltanto ai piani di zona ma alla città nel suo complesso, considerando il sistema di trasporti e tutti gli altri servizi, perché solo in questo modo si possono definire gli indici ottimali di densità fondiaria e di densità territoriale. Le densità fondiarie possono infatti essere elevate pur in presenza di basse densità territoriali, nella misura in cui si concentrano le costruzioni in determinati punti e si creano quindi le necessarie zone di verde pubblico e le attrezzature sociali a distanza utile per poter effettivamente servire i cittadini. Non è questo naturalmente un discorso limitato alla attuazione della legge n. 167, ma deve essere esteso a tutta la città.

Per chiarire meglio il mio pensiero dirò che una bassa densità territoriale può anche consentire un'alta densità fondiaria e non si verificano spostamenti di valore e di costo se il piano di perequazione è razionale, partendo dalla considerazione del valore medio delle aree o, meglio ancora, del valore di funzione ante-piano.

BERAGNOLI. L'ingegner Perri, rispondendo ad una domanda dell'onorevole Todros, ha affermato che i costruttori hanno costruito là dove le amministrazioni comunali e i piani regolatori hanno permesso di costruire.

Dai dati esposti nel consiglio comunale di Roma, che sono stati ampiamente riportati dalla stampa, risulta che a Roma sono stati costruiti 400 mila vani senza licenza edilizia (i vani costruiti in violazione della licenza edilizia sono in numero ancora superiore). Ciò si sarà verificato in contraddizione con la volontà dell'« Ance » ma risponde alla realtà, come abbiamo constatato a Roma, a Napoli e in altre città.

La prima domanda è in relazione alla valutazione delle densità dei piani di zona previsti dalla legge n. 167, ritenute troppo basse. La densità media di abitanti per ettaro, quale risulta da un esame dei piani di zona di cui alla legge n. 167, non supera i 200 abitanti per ettaro. Considerando che nei paesi più avanzati (Francia, Germania e, in particolare, Inghilterra) la densità media non supera i 150 abitanti per ettaro, ritiene l'« Ance » che aumentando la densità prevista nei piani di zona, si possano costruire quartieri moderni, risolvendo il problema dei servizi, del traffico, dei parcheggi, del verde attrezzato, delle scuole, dei centri commerciali, dei servizi culturali, ricreativi, eccetera ?

La seconda domanda si riallaccia ad una considerazione fatta dagli onorevoli Ripamonti e Todros. Nel corso delle fasi preparatorie e della discussione della « legge-ponte » in materia urbanistica abbiamo appreso che esistevano a quella data lottizzazioni chieste e concesse che comportavano la costruzione di 18 milioni di vani. Ora, in base al quarto comma dell'articolo 8 della « legge-ponte » queste lottizzazioni sono state fatte salve dalle norme e dai vincoli che tale legge prevede in generale. Ritiene l'« Ance » che queste lottizzazioni siano state correttamente dimensionate in relazione alle effettive possibilità di investimento e alla capacità di assorbimento del mercato ? Ritiene l'« Ance » che la pre-

visione dei 18 milioni di vani serva effettivamente ad incrementare l'attività edilizia, soddisfacendo il bisogno di abitazioni al più basso costo possibile ?

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, vorrei fare anche io alcune domande.

Se ho ben compreso, nella sua relazione l'ingegner Perri ha soprattutto rilevato come la legge n. 167 abbia incrementato il costo delle aree invece che diminuirlo. Mi sembra inoltre che l'ingegner Perri non abbia risposto all'altra domanda posta dall'onorevole Guarra, circa l'influenza che la legge n. 167 avrebbe avuto sull'incremento del prezzo delle aree limitrofe. I dati posti in evidenza, per quanto mi risulta, contrastano con la realtà di Milano, ove le aree edificabili sono notevolmente diminuite di prezzo. Posso documentare questa affermazione addirittura con atti di compra-vendita in contraddizione con valutazioni dello stesso ufficio tecnico erariale: aree valutate dall'ufficio tecnico erariale sono state vendute ad un prezzo che supera di poco la metà della valutazione. Si tratta di una contraddizione - ritengo non riguardi soltanto Milano - che dimostrerebbe l'efficacia della legge n. 167, quale freno all'incremento speculativo del costo delle aree.

Un'altra osservazione si riferisce ad una affermazione dell'ingegner Oderisio, che parlava di un'armonizzazione dell'attività costruttiva nell'ambito della legge n. 167 con l'attività che si svolge *extra* legge n. 167. Che importanza ha che si costruisca nell'ambito o al di fuori della legge n. 167 ? Il vostro obiettivo non è quello di costruire ? L'essenziale è quindi che i costruttori possano costruire più di quanto costruiscono attualmente.

Infine ultimo punto: i costruttori non hanno l'impressione che l'attività edilizia nell'ambito della legge n. 167 sarebbe stata maggiore se non si fosse determinato uno stato psicologico negativo, causato da una sfiducia congenita in alcuni gruppi di persone ? Non avrebbe potuto essere maggiore l'attività edilizia, qualora fosse stata incoraggiata l'applicazione della legge n. 167 ? Nella relazione si afferma che l'edificazione nell'ambito della legge n. 167 a norma dell'articolo 16 non è remunerativa, anche se la norma riconosce una percentuale di reddito superiore a quella che comunemente si realizza. Come si giustifica quindi l'inerzia ?

Gradirei che a tali domande fosse data, sia pur brevemente, risposta.

DEGAN. Nella relazione viene messo sotto accusa il criterio di espropriazione previsto. Quindi la stessa « Ance » chiede che si realizzi una certa « indifferenza », cioè che non si tenga conto di ogni variazione di valore direttamente o indirettamente dipendente dalla formazione e dall'attuazione dei piani. In tal caso i valori verrebbero ad assumere una grandezza paragonabile a quella prevista dall'originario articolo 12 della legge numero 167 e l'influenza del prezzo delle aree per vano verrebbe ad essere notevolmente ridotta. In questo caso, considerando che il terreno sarebbe valutato indipendentemente dalla determinazione di piano, la diffusione o meno della urbanizzazione dovrebbe essere irrilevante per l'« Ance ».

PRESIDENTE. Mi permetto di fare una altra domanda che si collega un po' a quella dell'onorevole Beragnoli, che ha affermato che su aree lottizzate e convenzionate si potrebbero costruire 18 milioni di vani.

Accertato il dato in questione, come si spiega una carenza di attività edilizia quando con le cennate lottizzazioni, in sostanza, i costi delle aree sono prestabiliti?

ARBARELLO. Potrò rispondere io ad alcune domande ed ad altre risponderà l'ingegner Oderisio.

Per quanto riguarda l'affermazione dell'ingegner Perri, e cioè che i costruttori hanno costruito dove le amministrazioni lo hanno consentito, il che sarebbe contraddetto dalle innumerevoli costruzioni senza licenza in Roma, rispondo che quando parliamo di costruttori intendiamo parlare di seri professionisti. Non si possono addebitare alla categoria dei costruttori fatti, circostanze, anche clamorose, che noi costruttori professionisti siamo i primi a deprecare e che sono opera di persone che la veste del costruttore assumono solo sporadicamente e a fini speculativi e non certo in base ad una tradizione industriale. Per quanto riguarda ciò che è avvenuto a Roma, si tratta del noto fenomeno dell'abusivismo che riconduce al problema del rispetto della legge; e quando in un Paese la legge non è rispettata indubbiamente chi non la rispetta è riprovevole, ma non lo è meno chi non la fa rispettare.

Circa l'auspicio che la densità venga ragionevolmente elevata, ci si chiede se noi in coscienza, riteniamo di poter costruire con più alte densità dei quartieri degni di esser definiti insediamenti a misura d'uomo, sull'esempio di altri Paesi.

Noi siamo abituati a commisurare sempre le spinte ideali alle possibilità e sappiamo che, per quanto sia auspicabile dare a tutti i cittadini un pollo al giorno, sarebbe riprovevole non darne neppure uno alla settimana per perseguire delle finalità utopistiche. Facciamo in modo che con la perseveranza ed il lavoro si creino progressivamente le condizioni ideali. Noi invidiamo gli *standards* urbanistici degli altri Paesi, specie scandinavi, ma non possiamo prescindere dalla realtà economica, sociale e ambientale del nostro paese: ad esempio, il verde in quei Paesi gode di una protezione naturale che esonera le amministrazioni comunali da notevoli spese. A Roma, viceversa, il verde diventa sterpaglia in estate e una specie di giungla nelle stagioni di mezzo. Non si deve dimenticare, quando si programma, di programmare nei limiti delle possibilità per non rischiare di costruire sul vuoto. Pertanto, pur essendo sensibili all'esigenza di realizzare costruzioni a misura umana secondo dettami e criteri i più idealmente soddisfacenti, riteniamo che intanto si debba costruire: costruire quei quartieri e quelle case che le circostanze ci consentano, ma costruirle.

Richiamandomi ad una affermazione che ha fatto il Presidente onorevole Alessandrini, riconosco che la legge n. 167 è stata oggetto di una campagna psicologica che l'ha avvertita: devo però richiamarmi alla distinzione fatta dall'ingegner Perri fra interessi specificamente colpiti dei proprietari di aree e interessi dei costruttori: i costruttori in linea di principio non hanno assunto un atteggiamento di opposizione tanto che gruppi politici considerati di orientamento abbastanza vicino a quella dei costruttori sono stati fra coloro che hanno votato favorevolmente. Tuttavia i costruttori non hanno potuto non prendere atto che con la legge in questione, dal 1962 ad oggi non si è costruito un solo vano abitabile.

Quanto ai maggiori costi delle aree limitrofe, ritengo che l'ingegner Perri abbia inteso dire che, sia pure sporadicamente, si sono verificate, in determinate circostanze, rarefazioni di aree urbanizzate che hanno determinato degli aumenti di costo.

È chiaro che questo è avvenuto in un periodo in cui la congiuntura ed altri fattori negativi hanno giocato portando a diminuzioni dei costi delle aree in determinate zone, come è accaduto a Milano. Ha quindi giocato una somma algebrica di fattori.

Vorrei ora pregare il Presidente di dare la parola all'ingegner Oderisio per quanto riguarda le risposte agli altri quesiti posti dall'onorevole Ripamonti, dall'onorevole Presidente e dall'onorevole Beragnoli.

ODORISIO. L'onorevole Ripamonti ha fatto un riferimento alla programmazione degli interventi in materia urbanistica che ci trova perfettamente d'accordo. È un discorso che esorbita dall'applicazione della legge n. 167 e che collima con quanto hanno recepito alcuni piani regolatori generali, per i quali le iniziative, sia in applicazione alla legge n. 167, devono essere programmate ogni biennio dai comuni.

La questione è di natura politica. Noi accettando la legge n. 765 e il condizionamento dell'edificazione alla predisposizione della urbanizzazione primaria, accettiamo il criterio in base al quale l'urbanizzazione deve essere programmata. È un mezzo attraverso il quale i comuni possono condizionare gli insediamenti.

L'estendere o meno la programmazione per tempi è un discorso di natura politica e fa capo alla opportunità di generalizzare lo strumento, estremamente delicato sotto il profilo discrezionale, della programmazione biennale.

Per quanto riguarda le lottizzazioni convenzionate, la legge n. 765 ha dato loro un bel taglio perché le recepisce con condizionamenti molto forti, per cui non so quanti dei 18 milioni dei vani previsti si salvino. Ma il problema delle lottizzazioni convenzionate a noi costruttori non interessa per nulla. È un discorso semmai di equità verso proprietari che hanno assunto impegni e diritti più o meno giusti sotto il profilo urbanistico, ma certamente perfetti sotto il profilo formale, e che oggi sarebbero colpiti da un provvedimento retroattivo, qualora si volesse tornare indietro.

Se la considerazione sul rapporto costo area-costi di urbanizzazione fatta dall'onorevole Ripamonti fosse verificata nella realtà, essa ci troverebbe concordi. Purtroppo essa non è esatta. Non è vero, in una prospettiva di tempo immediata, che un aumento dei costi di urbanizzazione faccia diminuire il costo dell'area. Il meccanismo è diverso. A Roma, per esempio, c'è un piano regolatore, esiste un certo numero di terreni non urbanizzati che hanno già un costo di mercato: a questo i costruttori che acquistano devono aggiungere anche le spese per opere di urbanizzazione.

TODROS. Quanto lei sostiene non è giusto nemmeno sotto il profilo delle leggi economiche. Accetto la sua impostazione unicamente per quei comuni che per carenza di sviluppo edilizio o per condizioni di mancato sviluppo economico hanno un'incidenza a vano del prezzo dell'area inferiore al costo di urbanizzazione tecnica e sociale. Nel comune in cui l'incidenza a vano del prezzo dell'area è di 100 mila lire, se si è obbligati ad eseguire opere di urbanizzazione primaria e sociale, il cui costo incide mediamente per 250 mila lire a vano, non potendosi assorbire l'incidenza sull'area dei costi dell'urbanizzazione, o non si costruisce oppure si è costretti ad aumentare il prezzo dei vani costruiti. Ma per il 90 per cento delle zone nelle quali si svolge il vostro intervento, il primo calcolo che viene fatto è quello dell'incidenza del prezzo dell'area (compresi gli oneri per l'urbanizzazione) rispetto al prezzo di mercato dei vani costruiti nel momento in cui si presume di terminare l'edificio. È chiaro quindi che se il proprietario dell'area sa che voi dovete pagare 250 mila lire a vano per opere di urbanizzazione non può chiedervi lo stesso prezzo di prima che vi fosse questo aggravio. Di conseguenza il proprietario è costretto a diminuire il prezzo ed a coprire il costo dell'urbanizzazione con tale diminuzione del prezzo dell'area.

Vi sono, per essere precisi, dei momenti di inerzia in questo meccanismo e vi sono tutti gli acquisti precedenti della legge numero 167 che voi purtroppo intendete tutelare dimenticando che le leggi hanno una prospettiva nel tempo e che, di conseguenza, non possono prevedere una casistica infinita per il paese.

ODORISIO. Mi rendo conto perfettamente che si possa credere diversamente, ma io le posso citare l'esempio di Roma. A Roma vi è una situazione che si trascina da anni: anche per questo gran parte dell'invenduto assume una dimensione maggiore che nelle altre città italiane.

Del resto il meccanismo del mercato delle aree non è semplice e anche a noi sfuggono i motivi di tale sua complessità.

La realtà è che se un costruttore oggi vuole costruire a Roma case economico-popolari non può farlo. I terreni che sono messi all'asta a Spinaceto (e sono prezzi base d'asta) gravano già per 3.500 lire al metro cubo: sono cioè già al limite di quanto consentito dal decreto ministeriale per l'applicazione della legge n. 1179. Siccome le aree di Spina-

ceto riguardano 5 mila vani, lei, onorevole Todros, capirà bene che le offerte di asta finiranno con l'equipararsi al prezzo di mercato.

TODROS. Noi dobbiamo eliminare appunto questo processo di speculazione. Il comune deve recuperare i suoi soldi: né una lira in più, né una lira in meno.

ODORISIO. Ho paura che il nostro discorso iniziale non sia inteso.

Noi non vogliamo che il prezzo dell'area sia basso solo nell'ambito della legge n. 167, ma vogliamo che sia basso in tutto il territorio comunale. Noi non possiamo accettare di rifiutare l'asta solo perché i prezzi delle aree fuori dei piani di zona sono superiori. Un sistema di privilegio per terreni nell'ambito dei piani di zona non è secondo noi il meccanismo migliore per arrivare al calmieramento delle aree.

Circa il problema della quantità, noi non discutiamo tanto sull'ampiezza da dare al termine « edilizia economica », che secondo noi è un riferimento astratto; forse poteva avere un senso nel 1962, al momento dell'approvazione della legge n. 167. Oggi esiste un riferimento più preciso: la programmazione degli investimenti nell'edilizia abitativa. Nell'ambito della legge n. 167 vi è un limite preciso: la quantità di aree che il comune può espropriare e riservare a sé per una successiva vendita all'asta.

È inutile dimensionare di più i piani, quando secondo la legge non si saprebbe poi cosa farne. È stato fatto un piano quinquennale nel quale vi sono prospettive di investimenti pubblici, che credo già ottimistiche: è in base a queste che bisogna dimensionare i piani.

TODROS. La legge n. 167 prevede anche costruzioni da parte di cooperative non convenzionate, che rappresentano attività private. Sono cose molto semplici: a Torino ormai gli acquirenti sono gruppi di cittadini associati che ottengono i mutui e poi si accordano con i costruttori per costruire la casa.

ODORISIO. Il problema delle cooperative è diverso ed estremamente complesso. Il dato del 50 per cento, da noi proposto, serve soltanto come indicazione: è il riferimento astratto al fabbisogno che noi rifiutiamo, in quanto esso ora non ha più alcuna giustificazione. Si veda l'esempio di Roma, dove

era stata prevista la costruzione di 1 milione e 300 mila vani in 10 anni, mentre poi nel primo programma biennale si è previsto un fabbisogno di soli 200 mila vani.

TODROS. Ma a voi cosa importa se si tratta di un piano particolareggiato che può essere immediatamente attuato?

ODORISIO. Quello che a noi preoccupa è che si sia voluto forzare la legge n. 167 per scopi non suoi e fare nel suo ambito, con situazione di privilegio, più di quanto non fosse possibile. Il fatto di forzare, anche sotto il profilo di strumento urbanistico, la legge numero 167 è una cosa gravissima: quando si dice che la legge n. 167 è il più grande strumento di attuazione del piano regolatore di Roma, si dice una cosa estremamente pericolosa. Il piano regolatore di Roma, infatti, non può essere realizzato solo con i piani di zona, che sono strumenti del tutto settoriali: che si pensino cose del genere, ecco cosa ci preoccupa. Se infatti l'amministrazione di Roma scrive che prevede di realizzare nell'ambito dei piani di zona nei prossimi cinque anni non solo quanto previsto esageratamente per questi anni dal piano decennale ma anche i vani non realizzati nel biennio precedente (cioè in totale 500 mila vani) praticamente afferma di concentrare tutte le sue previsioni di pianificazione sulla applicazione della legge n. 167: questo vuol dire che la mancata redazione di piani particolareggiati fuori dei piani di zona trova giustificazione anche in questa forzatura di natura politica della legge n. 167.

Questo mio riferimento può essere più o meno esatto, ma io ho voluto farlo per indicare per quali motivi noi parliamo di ridimensionamento della legge n. 167 e di inserimento di essa nella legge n. 765; questa è forse l'occasione per rivedere la legge 167 nei suoi limiti previsti, in quelli cioè di strumento urbanistico che va inserito in un altro strumento molto più vasto: il piano regolatore.

Per quanto riguarda la densità, devo dire che mi riferisco proprio alla densità territoriale. Si tratta di un discorso impopolare, che però va fatto ugualmente. Non voglio addentrarmi in dettagli e in cifre, né vorrei che le mie parole fossero interpretate quale espressione della volontà di giungere a densità elevatissime e a riprodurre così fenomeni aberranti verificati nel passato; sono convinto che tale discorso sulla densità va fatto in termini concreti, cioè in termini di costi di

insediamento, di urbanizzazione e di gestione, e non sulla base di quelli che sarebbero i nostri desideri ottimali di urbanisti.

RIPAMONTI. *Relatore.* La densità territoriale va riferita alle dimensioni della città.

ODORISIO. Naturalmente, nessuno di noi intende diversamente le cose. La densità fondiaria nei piani di zona non dovrebbe interessare nessuno e neppure a noi interessa; come a noi personalmente non interesserebbe neppure la densità territoriale.

A noi, come costruttori, interessa la realtà delle cose e le prospettive per il futuro. Dobbiamo cioè prendere in esame la situazione dell'Italia e paragonarla, dato per dato, a quella degli altri paesi, e quindi trarre conclusioni precise circa ciò che si può o non si può fare.

Per quanto riguarda le considerazioni dell'onorevole Todros sulla densità, esse nascono da una speranza...

TODROS. Si tratta di una preoccupazione, non di una speranza; preoccupazione che non si tenga conto delle aree necessarie per fare le scuole o i parchi pubblici.

ODORISIO. Il discorso sulla densità è estremamente complesso.

Vorrei riportare la Commissione a questa osservazione: gli operatori sono preoccupati, specialmente nel tempo breve, dell'accollo al costo delle abitazioni di alcune opere di urbanizzazione, e quindi sono preoccupati di troppo basse densità che forse oggi ancora non possiamo reggere sul piano pratico.

Quanto alla domanda posta dall'onorevole Presidente, vorrei dire che purtroppo a Roma la situazione è diversa. I fatti sono tanti e così concomitanti che è difficile dire quanto abbia giuocato la legge n. 167. Posso però dire che difficilmente la legge stessa può avere avuto un ruolo di calmieramento; avrebbe potuto averlo se effettivamente fosse divenuta operante, se vi fosse stata una massiccia immissione di terreni sul mercato. Se invece di terreni per 5 mila vani fossero posti all'asta terreni per 500 mila vani, si realizzerebbe un calmieramento nel mercato. La legge n. 167 ha influito un po' per il vincolo di certe aree, e anche questo varia da città a città. Ma indubbiamente, sotto il profilo

del costo delle aree, può essere stato controproducente soprattutto il voler fare troppo entro la legge n. 167; ciò ha fatto trascurare ai comuni l'allestimento di aree urbanizzate al di fuori della legge n. 167. Questo è il caso del comune di Roma (che agisce per piani biennali) in cui tutte le previsioni al di fuori del piano di zona della legge n. 167 sono carenti. Oggi esiste a Roma un mercato di aree costruibili che ha raggiunto vette quali non aveva mai raggiunto nei momenti di più grande speculazione edilizia. Vi è una rarefazione di aree edificabili, né la scarsa disponibilità nell'ambito della legge n. 167 può agire da calmiera. Noi, come Associazione dei costruttori edili romani (a differenza di quanto sembra pensare l'onorevole Todros) abbiamo collaborato attivamente perché la parte di pertinenza dei privati funzionasse. Abbiamo collaborato alla delibera per la vendita all'asta delle aree che infatti è stata modificata su nostra richiesta: per altro anche l'ultima formulazione non ci trova consenzienti su alcuni punti. L'amministrazione comunale ci ha dato atto di questa nostra collaborazione. Nel caso specifico di Roma, posso dire che le persone addette all'attuazione della legge n. 167 fanno miracoli, ma sono in numero assolutamente irrilevante rispetto alla necessità di pianificazione della legge n. 167. Si tratta quindi di un problema di una gravità eccezionale.

Non spetta a me in questa sede fare rilievi di carattere politico, ma spero che il mio discorso possa essere letto da voi anche in chiave politica. Il braccio di ferro che si fa attualmente in alcune amministrazioni affinché si agisca entro la legge n. 167 o viceversa, ha come risultato che si finisce con il fare meno di tutto, perché si frappongono continui reciproci ostacoli alla realizzazione di opere.

PRESIDENTE. Concludiamo così la nostra seduta, ringraziando il presidente dell'«Ance» e i suoi collaboratori, che sono stati tanto cortesi da rispondere alle nostre domande. Ancora una volta rilevo che il calore che si mette nella discussione è frutto di profonde convinzioni e, di conseguenza, non deve essere interpretato come scortesia nei confronti delle persone che intervengono a questi dibattiti.

La seduta termina alle 19,45.