

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3774

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(GUI)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(RESTIVO)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(SCALFARO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(NATALI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
(CORONA ACHILLE)

E COL MINISTRO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO
E NELLE ZONE DEPRESSE DEL CENTRO-NORD
(PASTORE)

Norme per una nuova disciplina della materia urbanistica

Presentato alla Presidenza il 3 febbraio 1967

CAPO I.

EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE
IN MATERIA URBANISTICA

1. — LA LEGISLAZIONE NEL PERIODO 1865-1942.

ONOREVOLI COLLEGHI! — I precedenti storici della legislazione urbanistica italiana sono molto remoti, anche se risale ad epoca recente la tendenza a dettare norme generali per lo sviluppo delle città e per l'assetto del territorio.

Le fonti della prima legislazione unitaria in materia urbanistica sono da ricercare nelle disposizioni contenute negli ordinamenti degli Stati preunitari — e soprattutto del Regno di Sardegna — i quali subirono, in maggiore o minore misura, l'influenza della legislazione francese e belga del primo ottocento.

In tali ordinamenti si riscontra talvolta l'esistenza di disposizioni originali e molto avanzate come, ad esempio, i famosi statuti murattiani che prevedevano, tra l'altro, l'acquisto da parte del comune di tutte le aree comprese nel piano e la concessione ai privati dei terreni edificabili, mediante il pagamento di un canone trentennale.

Per quanto riguarda, in particolare, la legislazione del Regno di Sardegna — dal cui ordinamento discende direttamente la legislazione italiana — può dirsi che la legislazione francese fu accolta in modo sostanziale, se pur timidamente, poiché se ne ritrova la traccia in numerosi provvedimenti; quali, ad esempio, il manifesto del Vicario di Torino del 20 aprile 1830, le regie lettere patenti del 6 aprile 1839, la legge comunale del 1848, la legge 7 luglio 1851, n. 1221.

Nelle regie lettere patenti in data 6 aprile 1839, con le quali Carlo Alberto determinava le regole da osservarsi nei casi di espropriazione per opere di pubblica utilità, si legge all'articolo 70: « Nel caso in cui occorressero espropriazioni per allineamenti di contrade e di piazze o per altre opere pubbliche, negli abitati della città e dei comuni, i piani di massima dovranno essere approvati da Noi in conformità dell'articolo 1 delle presenti ».

Nella legislazione dello Stato unitario la prima disciplina dei piani regolatori è contenuta nella legge 25 giugno 1865, n. 2359,

sulle espropriazioni per pubblica utilità. La stessa sede in cui furono introdotte le prime norme dimostra chiaramente come l'aspetto prevalente che il legislatore del tempo coglieva nei piani regolatori era il loro valore strumentale, agli effetti della espropriazione delle aree occorrenti per le opere pubbliche, rispetto al quale assumeva un ruolo secondario l'embrionale contenuto urbanistico di tali piani, concepiti essenzialmente, se non esclusivamente, in funzione della viabilità e dell'igiene.

I piani previsti dalla legge del 1865 sono di due tipi, piano regolatore edilizio e piano di ampliamento: il primo, consentito soltanto per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, « traccia le linee » da osservare nelle ricostruzioni dell'abitato, per provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni; il secondo, ammesso per qualsiasi comune, « traccia le norme » da osservare nella edificazione delle zone di espansione dell'abitato, per provvedere alla salubrità ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione.

Ambedue i piani hanno una durata limitata nel tempo — non maggiore di venticinque anni — e la loro approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità e comporta per i proprietari dei terreni e degli edifici in essi compresi l'obbligo di uniformare le ricostruzioni, le trasformazioni di edifici esistenti e le nuove costruzioni alle linee indicate nei piani medesimi.

Tali piani erano in sostanza dei piani di allineamento modellati su quelli codificati dal diritto napoleonico, per il quale le linee tracciate dal piano avevano l'effetto di sottoporre i terreni non costruiti all'immediato arretramento, se aperti, alla servitù *non aedificandi*, se recintati, ed i terreni costruiti al divieto di lavori atti a prolungare la durata dei fabbricati.

Tuttavia la legge del 1865 prevede due istituti che — modellati anch'essi sulla legislazione francese — meritano di essere sottolineati per il loro contenuto innovatore: l'espropriazione per zone (articolo 22) e l'imposizione dei contributi di miglione (articolo 77).

La prima norma consente di estendere l'espropriazione non solo ai beni indispensabili all'esecuzione della opera pubblica, ma

anche a quelli attigui, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera. Tale disposizione consentì in Francia la realizzazione « di opere pubbliche che colpiscono l'immaginazione per la loro magnificenza, mentre nel Belgio » (in cui tale disposizione mancava) « si riuscì ad avere costruzioni meschine e talvolta prossime all'assurdo » (così leggesi nella Relazione Pisanelli alla legge del 1865).

La seconda disposizione riguarda l'imposizione del contributo di miglioria, in funzione del maggior valore che vengono ad acquistare le proprietà dall'esecuzione delle opere pubbliche. Tale norma, come è stato giustamente rilevato, anche se limitata soltanto alle opere dichiarate di pubblica utilità per legge, contiene per la prima volta il riconoscimento della necessità di avocare alla collettività una quota del plusvalore derivante alla proprietà privata dalla esecuzione di opere pubbliche.

Merita anche un cenno particolare la norma contenuta nell'articolo 90 della legge del 1865 che prevede la « distruzione » delle opere eseguite in difformità dei piani e la condanna del proprietario contravventore al pagamento di una multa.

In realtà le precitate norme (articoli 22 e 77) ebbero scarsa applicazione. Sulla base invece delle suindicate disposizioni sui piani, vennero approvati diversi piani regolatori, il cui contenuto, peraltro, si andava ampliando ed arricchendo di nuovi elementi, allontanandosi sempre più dal concetto della servitù di allineamento.

Senonché, l'espandersi delle città, il progresso tecnico sia nel campo dell'edilizia, che in quello relativo all'assetto dei centri abitati — concepito sempre più in funzione della determinazione e della distribuzione delle zone e dei tipi di costruzione, e quindi come programma di trasformazione e di sviluppo della città — lo sviluppo del traffico, l'accentuarsi delle esigenze sociali, ecc. determinarono gradualmente l'assoluta insufficienza delle disposizioni contenute nella legge del 1865 e la necessità di norme, sostanziali e formali, più aggiornate e di maggior contenuto « urbanistico », oltre che di speciali provvidenze intese ad agevolare l'attuazione dei piani.

Così vennero emanate, soprattutto nel ventennio antecedente alla legge del 1942, numerose leggi speciali che contenevano norme diverse da città a città, pur ispirandosi segnatamente nell'ultimo periodo ad alcuni principi uniformi.

Tra questi principi vanno soprattutto ricordati:

— la distinzione tra piano regolatore di massima e piano particolareggiato: il primo contenente le direttive ed i criteri generali riguardanti la sistemazione urbanistica della città, seppure limitata ad una parte del territorio della città medesima, ed il secondo inteso a sviluppare ed a dettagliare tali direttive in zone limitate, attraverso la imposizione di vincoli più precisi;

— il ricorso allo strumento dell'espropriazione per attuare la sistemazione urbanistica delle zone del piano regolatore, con il diritto di prelazione a favore dei proprietari;

— la definizione di un particolare criterio per la determinazione dell'indennità di esproprio, basato sulla media tra il valore venale e l'imponibile capitalizzato ad un tasso variabile, a seconda delle condizioni dell'immobile e della località;

— il divieto di procedere, al di fuori dei limiti del piano regolatore di massima, a lottizzazioni di terreni a scopo edilizio senza il permesso dell'autorità comunale, che poteva concederlo a condizione che i richiedenti si impegnassero a procedere a proprie spese alla realizzazione di opere di urbanizzazione.

In alcune leggi, come ad esempio in quella di approvazione del piano regolatore della città di Roma (regio decreto-legge 6 luglio 1931, n. 981), vennero stabiliti alcuni principi che rappresentano, sotto certi aspetti, posizioni ancora più avanzate della stessa legge del 1942, come ad esempio la norma che autorizza il comune ad espropriare le aree fabbricabili comprese nei piani particolareggiati ovvero anche prima dell'approvazione dei piani, purché tale approvazione avvenga entro cinque anni successivi alla occupazione dei terreni.

L'obbligo della licenza edilizia, al cui rilascio deve essere subordinata qualsiasi attività costruttiva, viene introdotto per la prima volta dal decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640, e confermato nel decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105. Va, peraltro, rilevato che anche in mancanza di una norma legislativa (la legge del 1865 non contiene alcuna prescrizione in proposito) i regolamenti edilizi, soprattutto dei grandi comuni, già prevedevano lo obbligo della autorizzazione a costruire.

Dall'esame della legislazione dal 1865 al 1942, risulta che il legislatore non si è mai posto il problema — oggi così scottante — della perequazione fra i vari proprietari avan-

taggiati o danneggiati dalle previsioni dei piani regolatori, anche se non può non rilevarsi che in molte disposizioni il criterio per la determinazione dell'indennità di esproprio viene stabilito, come si è già accennato, in maniera tale da colpire gli incrementi di valore indotti dai piani regolatori.

Sembra, quindi, opportuno esporre brevemente l'evoluzione legislativa in materia di indennità di esproprio, con riferimento al periodo considerato, anche per cogliere il significato audacemente anticipatore di alcune norme.

In base alla legge del 1865 l'indennità di esproprio è commisurata al valore venale del bene, anche se è affermato con alcuni limiti il principio che nel determinare tale indennità non si deve tener conto del maggiore valore acquistato dal bene per effetto della esecuzione dell'opera pubblica.

La legge di Napoli del 1885 per il risanamento della predetta città stabilì un criterio per la determinazione dell'indennizzo basato sulla media tra il valore venale ed i fitti coacervati dell'ultimo decennio o, in mancanza, dell'imponibile netto agli effetti delle imposte sui terreni e sui fabbricati.

Tale criterio — che era inteso a favorire i proprietari, trattandosi di beni aventi un basso valore commerciale, ma un reddito molto elevato — venne recepito da molte leggi successive, anche in materia di piani regolatori, con intenti ben diversi da quelli che avevano ispirato il legislatore del 1885 e per situazioni non certamente assimilabili a quelle del risanamento della città di Napoli: e ciò allo scopo di corrispondere all'espropriato un indennizzo sempre inferiore al valore venale del bene ed uguale al 50 per cento di tale valore in mancanza di fitti ed in presenza di valori imponibili irrisori. Fra tali leggi vanno citate quella sul piano di risanamento di Catania (legge 25 maggio 1913, n. 553) e sui piani regolatori di Genova e di Cuneo (leggi nn. 776 ed 807 del 1913).

Contemporaneamente veniva sviluppato il principio, già accolto con alcuni limiti dalla legge del 1865, secondo il quale nella determinazione dell'indennità di esproprio non si deve tener conto degli incrementi di valore derivanti dall'approvazione e dall'attuazione del piano regolatore.

Tale norma fu introdotta nelle leggi di approvazione dei piani regolatori di Torino (5 aprile 1908, n. 141) e di Milano (12 luglio 1912, n. 866). Ed anticipando un criterio accolto in leggi recenti o in alcune proposte di

riforme della legge del 1942, la legge n. 502 sulla città di Roma dell'11 luglio 1907 stabiliva che agli immobili da espropriare dovesse essere attribuito il valore che essi avevano prima della presentazione al consiglio comunale di Roma del progetto del nuovo piano regolatore.

Nel dopoguerra molte leggi sui piani regolatori accolsero il criterio della legge di Napoli, come quelle sui piani regolatori di Bologna (1919), Catania (1923), Palermo (1925), Ancona (1929), ecc.

Con la legge 20 dicembre 1928, n. 3178, sul piano regolatore di Milano fu adottata una nuova disposizione, in materia di indennità di esproprio, che voleva essere un temperamento al criterio della legge di Napoli, per meglio commisurare il prezzo di espropriazione dei beni al loro valore. Tale legge stabiliva la commisurazione dell'indennità di esproprio alla media del valore venale e dello imponibile netto agli effetti delle imposte sui terreni e sui fabbricati capitalizzato ad un tasso dal 3,50 per cento al 4 per cento a seconda delle condizioni generali della località. Tale criterio venne accolto dal già citato articolo 4 della legge di Roma del 1931 con la condizione però di un tasso di capitalizzazione variabile dal 3,50 al 7 per cento e con la specificazione che nella determinazione del valore venale non si dovesse tener conto degli incrementi di valore verificatisi in dipendenza dell'approvazione e dell'attuazione, anche parziale, del piano regolatore.

Il criterio stabilito dalla citata legge su Milano, oltre che per il piano regolatore di Roma, venne accolto con numerose leggi speciali sui piani regolatori: Bologna (1936), Novara (1932), Terni (1937), Udine (1938), ecc.

2. — LA LEGGE URBANISTICA 17 AGOSTO 1942, N. 1150

a) *Principi informativi.*

Pur essendo ispirate, come si è detto, le leggi speciali in materia di piani regolatori ad alcuni principi uniformi, soprattutto nell'ultimo periodo, si sentiva la necessità — e ne fanno fede i dibattiti, le proposte e gli studi che si andavano conducendo, da più parti — di una regolamentazione nuova, concepita in modo unitario, rispondente alle nuove funzioni della città « vista » in tutti i suoi molteplici aspetti (demografici, storici, sociali, economici, culturali) e considerata non più come un'organismo autonomo, ma inserita nell'intero ter-

ritorio comunale o in più vasto ambito territoriale; una regolamentazione che, utilizzando anche alcuni fermenti già manifestatisi in qualche legge speciale, li sviluppasse in una visione organica, realizzando anche nel campo dell'urbanistica — di questa nuova disciplina che si avviava ad assumere un ruolo sempre più importante — quella unità legislativa che era già stata realizzata da tempo negli altri settori della vita del nostro paese.

E così nacque la legge urbanistica del 1942 che, preceduta da lunghi e laboriosi studi, disciplinò per la prima volta in maniera organica l'intera materia urbanistica, apportando profonde innovazioni, la cui misura può essere oggi adeguatamente valutata soltanto tenendo presente il contesto storico e socio-economico in cui essa fu emanata.

I principi fondamentali sui quali si basa la legge del 1942 sono i seguenti:

— attribuzione al Ministero dei lavori pubblici di un ampio e generale potere di coordinamento e di controllo su tutta l'attività urbanistica, che trova la sua concreta estrinsecazione nella formazione ed adozione dei piani territoriali di coordinamento (articolo 5); nell'approvazione di tutti gli strumenti comunali di disciplina urbanistico-edilizia, nei piani regolatori intercomunali, comunali, particolareggiati, regolamenti edilizi e programmi di fabbricazione (articoli 10-12-16-36; nella autorizzazione delle varianti ai piani regolatori (articolo 10); nell'esercizio di un potere di controllo preventivo su tutte le opere che vengono effettuate da Amministrazioni statali (articolo 29), di controllo sostitutivo sulle costruzioni abusive e nei confronti delle quali il comune non abbia ordinato la sospensione o la demolizione (articolo 26), e di controllo successivo (annullamento: articolo 27) su tutti i provvedimenti comunali non conformi alle prescrizioni dei piani regolatori comunali;

— autonomia comunale, per quanto riguarda: la formazione e l'adozione dei piani regolatori comunali e dei regolamenti edilizi e programmi di fabbricazione; l'attuazione dei piani (piani particolareggiati, lottizzazioni di aree a scopo edilizio, demanio di aree edificatorie); l'esercizio dei poteri di controllo preventivo (licenze edilizie) e di vigilanza su tutte le costruzioni che vengono effettuate nell'ambito del territorio comunale. Il suddetto principio dell'autonomia comunale trova un temperamento nelle norme che prevedono la facoltà del Ministero dei lavori pubblici di rendere obbligatoria — d'intesa con altre Amministrazioni — la formazione dei piani regolatori generali per i comuni più importanti.

Quindi, il sistema della legge del 1942, fatta eccezione per i piani territoriali di coordinamento che sono di esclusiva competenza dell'autorità statale, si fonda su un superamento dei poteri statali e comunali, soprattutto nel settore della regolamentazione urbanistico-edilizia del territorio comunale. Ed un'autorevole conferma interpretativa di tale principio è data dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ormai è decisamente orientata nel senso di considerare l'approvazione dei piani regolatori, dei programmi di fabbricazione e dei regolamenti edilizi come un atto complesso, alla cui formazione concorrono ugualmente la volontà del comune e la volontà dell'autorità statale.

Gli altri cardini essenziali della legge del 1942 possono così riassumersi:

a) articolazione della pianificazione urbanistica a diversi livelli, sia per quanto riguarda la dimensione territoriale che il contenuto dei singoli dispositivi; e cioè un sistema gerarchico di strumenti di disciplina urbanistica: — *piani territoriali di coordinamento*, aventi ad oggetto l'indirizzo ed il coordinamento dell'attività urbanistica in determinate porzioni del territorio nazionale, individuate in pratica nelle regioni, piani alle cui direttive debbono essere uniformati i piani regolatori comunali; — *piani intercomunali*, aventi ad oggetto la sistemazione urbanistica di più comuni contermini con particolari caratteristiche di sviluppo; *piani generali*, che stabiliscono le direttive, le linee essenziali e le soluzioni di massima riguardanti l'assetto per lo sviluppo delle città; ed infine, piani *particolareggiati*, che sviluppano e precisano tali direttive e criteri di massima con riferimento a porzioni limitate del territorio comunale, per consentire l'attuazione dei piani generali;

b) estensione della disciplina del piano regolatore generale all'intero territorio comunale — con conseguente superamento della concezione dei precedenti piani approvati con leggi speciali, basati sulla contrapposizione tra città e campagna — e sua efficacia a tempo indeterminato;

c) inquadramento della regolamentazione edilizia intesa non più come un fatto autonomo, ma come un elemento integratore della disciplina urbanistica;

d) attribuzione al comune di poteri di esproprio, sia come poteri primari ed autonomi (articolo 18) e sia come sanzioni da applicare nei confronti dei proprietari inadempienti.

Fra tali poteri costituisce indubbiamente una innovazione di notevole rilievo quello pre-

visto dall'articolo 18 che consente ai comuni di espropriare, dopo l'approvazione del piano generale, i terreni edificatori nell'ambito delle zone di espansione ad un prezzo che non tenga conto degli incrementi di valore derivanti dalle destinazioni del piano regolatore; e ciò allo scopo di consentire la formazione di demani comunali di aree intesi a fornire ai comuni uno strumento valido per indirizzare l'espansione della città nelle zone ritenute più idonee e di esercitare un'azione calmieratrice sul mercato delle aree edificatorie;

e) istituzione di una serie di dispositivi intesi ad assicurare la collaborazione dei privati all'attuazione della disciplina urbanistica: come le sistemazioni edilizie a carico dei privati (articolo 20), la rettifica dei confini (articolo 22), i comparti edificatori (articolo 23), le lottizzazioni (articolo 28);

f) non indennizzabilità dei vincoli di zona e di tutti gli altri vincoli o limitazioni non comportanti l'espropriazione;

g) valutazione dell'indennità di esproprio in base al criterio del valore venale, fatta eccezione per le espropriazioni di cui all'articolo 18, per le quali l'indennizzo va determinato senza tener conto degli incrementi di valore derivanti direttamente o indirettamente dalla approvazione e dall'attuazione dei piani regolatori.

b) Esperienze operative.

La legge del 1942 venne alla luce mentre era in corso l'ultimo conflitto mondiale, che con le sue immense distruzioni poneva urgenti e gravi problemi da affrontare con dispositivi agili e di emergenza che consentissero di superare rapidamente la fase contingente della ricostruzione dei centri abitati, senza peraltro compromettere il razionale ed organico assetto dei centri medesimi. Tale fase fu affrontata con i piani di ricostruzione disciplinati da norme speciali.

Per tali ragioni l'applicazione della legge del 1942 venne notevolmente ritardata e praticamente essa ha avuto concreto ed effettivo inizio nel 1950-1952, cosicché il bilancio delle esperienze applicative riguarda un periodo di circa un quindicennio, più che sufficiente per trarne precise e valide conclusioni.

Proprio dalle esperienze del primo dopoguerra emerse la necessità di evitare un procedimento di pianificazione urbanistica troppo frammentario quale quello costituito dai piani di ricostruzione e dallo stesso piano regolatore, così come previsto dalla legge del 1942, riferito all'ambito di un singolo comu-

ne. Venne così posta ben presto l'esigenza del coordinamento in ambiti più vasti che la stessa legge del 1942 considerava attraverso la funzione dei piani territoriali, dei quali, peraltro, restavano vaghe le delimitazioni, essendo queste rimesse all'apprezzamento del Ministero dei lavori pubblici.

Ma poiché nel frattempo era intervenuta la Costituzione, in base alla quale la materia urbanistica è deferita alle regioni, si trasse lo spunto per l'avvio degli studi relativi alla formazione di piani territoriali di coordinamento estesi a ciascuna regione; ciò anche perché queste vennero considerate come organismi sufficientemente omogenei ed unitari sotto il profilo urbanistico e perché, applicando la pianificazione territoriale a tutte le regioni, sarebbe stato possibile estendere la disciplina urbanistica all'intero territorio nazionale, senza soluzioni di continuità. Ovviamente, all'adozione di tale criterio concorsero altri fattori quali, ad esempio, le tradizioni storiche ed il decentramento attuato dal Ministero dei lavori pubblici attraverso i provveditorati regionali alle opere pubbliche.

L'elaborazione dei piani territoriali su tali basi incontrò, tuttavia, notevoli difficoltà. In primo luogo, l'ampiezza dell'impostazione si dimostrò subito un ostacolo alla rapida elaborazione di detti piani, non essendo sostenuta da una adeguata strumentazione legislativa; d'altra parte, notevoli incertezze metodologiche affiorarono subito per la novità degli studi e per la mancanza di esperienze dirette, anche se esempi di altri paesi già fornivano utili indicazioni ed orientamenti.

Ma la difficoltà maggiore negli studi dei piani territoriali di coordinamento — che, iniziati nel 1952, subirono quindi un progressivo rallentamento — sono da individuare soprattutto nella carenza di direttive in materia economica, alla quale si cercò di supplire con mezzi diversi, ma pur sempre inadeguati. Conseguentemente, si cercò di impostare una diversa metodologia, basandosi sulla pianificazione per comprensori, che, riducendo le dimensioni dei fattori di coordinazione e presentando un'articolazione del territorio regionale più vicina alla corrente scala urbanistica, consentì di affrontare i problemi in una dimensione più accettabile.

Anche il nuovo metodo non andò esente da difficoltà che, in concreto, hanno portato ad un ristagno delle elaborazioni in materia, pur se in qualche regione, come ad esempio in Lombardia, si è riusciti a completare uno schema di piano.

Il problema della pianificazione territoriale può dirsi avviato a soluzione solo di recente, dopo che vi è stata l'impostazione della programmazione economica nazionale. Tuttavia lo strumento del piano territoriale resta sempre difettoso in quanto i rapporti tra pianificazione territoriale e programmazione economica non trovano, nell'attuale legislazione, una adeguata regolamentazione.

L'istituto del piano intercomunale non ha avuto alcuna applicazione, pur se in diversi casi (ad esempio Torino, Milano, Firenze, Roma e rispettivi comuni contermini) il Ministero dei lavori pubblici ha messo in moto il relativo procedimento, avvalendosi della facoltà di disporre la formazione del piano ai sensi dell'articolo 12 della legge del 1942.

Le cause sono da ricercare principalmente nell'imperfetta ed inadeguata strutturazione del dispositivo e soprattutto nell'aver attribuito ad un solo comune il compito di formare il piano, nel non aver previsto un organismo appropriato che assicurasse la formazione e l'attuazione del piano, quale sarebbe stato ad esempio un consorzio obbligatorio dei comuni autorizzati. Ed infatti nella totalità dei casi non è stato possibile portare avanti gli studi e le elaborazioni per la mancanza di un accordo tra i comuni interessati, soprattutto per la non collaborazione dei piccoli comuni che hanno spesso attuato una vera e propria opposizione a tali piani, per un malinteso senso di autonomia e per il timore di subire dei danni per effetto della loro compenetrazione in un più vasto comprensorio territoriale.

Il piano regolatore generale è senza dubbio il dispositivo che ha avuto relativamente la maggiore applicazione e ciò deve in gran parte all'intervento del Ministero dei lavori pubblici, che, avvalendosi ampiamente dei poteri di rendere obbligatoria la formazione dei piani, ha incluso negli appositi elenchi un numero molto elevato di comuni: 746.

Tuttavia, nonostante la continua azione di stimolo e di propulsione esercitata dal Ministero dei lavori pubblici nei confronti delle amministrazioni locali, la pianificazione comunale è andata avanti con notevole lentezza ed il numero dei piani regolatori generali che hanno raggiunto la fase dell'approvazione è ancora molto limitato: 98 su 746 comuni obbligati.

Infatti, è stata sempre molto diffusa tra le amministrazioni comunali la tendenza a non fare i piani o a rimandarli nel tempo e ciò non solo per le pressioni esercitate dai privati e

rese inevitabili dalle sperequazioni determinate dalle destinazioni dei piani, ma anche per l'errata concezione dei comuni di conservare il più a lungo possibile una incondizionata libertà nelle scelte e nelle determinazioni, e per la non infrequente politicizzazione dei problemi urbanistici.

Altre cause di ritardo della pianificazione comunale vanno individuate nella mancata previsione da parte della legge di un pre-esame del piano al momento della sua impostazione — a cui hanno soltanto in parte avviato le cosiddette conferenze di servizi — e nei contrasti spesso insorti tra amministrazioni comunali e Ministero dei lavori pubblici circa il contenuto dei piani, aggravati dalla impossibilità da parte di quest'ultimo di modificare, in sede di approvazione, le previsioni del progetto comunale. A tale proposito va ricordato che il Consiglio di Stato — pur attraverso diversi orientamenti giurisprudenziali — ha sempre affermato il principio che l'autorità statale non può introdurre d'ufficio modifiche nei piani regolatori, senza il consenso della autorità comunale.

Le conseguenze di tali ritardi sono state rese ancor più gravi dalla scarsa applicazione delle misure di salvaguardia, alle quali, dato il loro carattere facoltativo, i comuni hanno fatto ricorso in casi molto limitati e spesso con criteri di manifesta disparità, cosicché generalmente l'attuazione dei piani è stata pregiudicata in misura notevole dalle costruzioni ed opere autorizzate prima della loro approvazione.

I piani particolareggiati, che nel sistema della legge del 1942 avrebbero dovuto costituire lo strumento normale di attuazione del piano generale, in concreto sono stati adottati in pochissimi casi. Non vi è dubbio che, come è stato riconosciuto da più parti, la situazione precaria delle finanze comunali abbia reso difficile il ricorso a tale strumento — per il quale la legge del 1942 prescrive come obbligatorio il piano finanziario — ed una conferma di tale tesi potrebbe essere fornita dall'esperienza del comune di Roma, ove, non essendo previsto dalla legge del 1931 il piano finanziario, i piani particolareggiati approvati sono stati numerosi. Ma, nella individuazione delle cause di tale fenomeno, non vanno assolutamente sottovalutate le pressioni dei proprietari privati, che hanno frequentemente indotto le amministrazioni comunali ad autorizzare lottizzazioni di terreni.

Quello delle lottizzazioni private è stato ed è senza dubbio uno dei principali fattori di distorsione della pianificazione comunale.

Esse, infatti, sono diventate il mezzo prevalente se non normale di espansione delle città, costringendo — attraverso una inammissibile sovrapposizione dell'iniziativa privata a quella dell'autorità pubblica — i comuni a subire le scelte dei privati, sia per quanto riguarda le direttrici di sviluppo della città che i tempi di attuazione. E anche nei casi, invero non molto frequenti, in cui i privati si sono assunti l'onere delle opere di urbanizzazione primaria, nessun vantaggio ne è derivato alla collettività comunale, che ha sopportato tutto il peso di tali operazioni in termini non soltanto economici (maggior costo delle aree, delle abitazioni, dei servizi di urbanizzazione generale, ecc.), ma anche sociali ed urbanistici.

Per quanto riguarda la facoltà dei comuni di costituirsi un demanio di aree fabbricabili, che avrebbe potuto rappresentare nelle mani dei comuni un potente strumento per indirizzare l'espansione degli abitati nelle zone ritenute più idonee, per combattere la speculazione privata sulle aree fabbricabili e per assicurare, in una parola, il successo della pianificazione comunale, la mancata applicazione di tale istituto può trovare nelle difficoltà finanziarie dei comuni soltanto una spiegazione parziale, essendo dovuta essenzialmente al carattere *facoltativo* dell'esproprio, oltreché al diritto di retrocessione riconosciuto ai proprietari.

La « facoltatività » dell'esproprio — in un regime privatistico dei suoli — ha reso inevitabili le pressioni sulle autorità comunali dei proprietari, interessati ad evitare la perdita delle plusvalenze; il diritto di retrocessione ha notevolmente svuotato di contenuto l'istituto del demanio comunale, impedendo ai comuni di cedere a terzi le aree espropriate.

Anche gli altri strumenti (comparti, rifusioni particellari, sistemazioni edilizie a carico dei privati e lottizzazioni obbligatorie di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 28) intesi ad assicurare una collaborazione dei privati nell'attuazione dei piani ed una perequazione, sia pure limitata, dei vantaggi e dei vincoli derivanti dai piani — strumenti che nel sistema della legge del 1942 avrebbero dovuto avere un ruolo più ampio — non hanno avuto alcuna applicazione oltre che per ragioni finanziarie, essendo anch'essi legati all'esproprio sia pure come sanzione, soprattutto per la insufficiente ed inadeguata strutturazione prevista dalla legge del 1942.

In particolare i comparti sono stati formati in pochissimi casi e, pur avendo la legge circoscritta la loro estensione soltanto alle

« unità fabbricabili » — così da limitare ancor più la loro già ridotta funzione perequatrice — non è stato possibile costituirli ed attuarli soprattutto per la pratica impossibilità di un accordo fra i proprietari interessati, nonostante che talvolta i comuni avessero sollecitato tale accordo prima di includere i comparti nel piano particolareggiato.

Anche per quanto concerne il controllo della attività costruttiva, le norme della legge urbanistica si sono dimostrate insufficienti ed inadeguate.

Certo è che il fenomeno delle costruzioni abusive ed illegittime ha assunto proporzioni veramente allarmanti, configurandosi — come è stato rilevato in Parlamento, durante la discussione del bilancio dei Lavori pubblici per l'esercizio 1961-1962 — come un vero e proprio fenomeno di *frode edilizia*. Esso è ormai divenuto un fatto diffuso ed endemico, ed ha causato danni gravissimi al volto incomparabile delle nostre città, ai centri storici, alle zone paesistiche e turistiche.

Hanno certamente contribuito a determinare tale stato di cose le accennate disparità di trattamento, l'elevato prezzo delle aree, la tumultuosa espansione di molte città per effetto dell'industrializzazione, ed altre cause analoghe. Ma non vi è dubbio che l'abusivismo in materia edilizia è anche un problema di norme giuridiche e quindi di adeguati poteri di intervento, di procedure e di sanzioni. Ed a tale proposito occorre riconoscere che i poteri attribuiti in materia ai comuni ed all'autorità statale si sono rivelati assolutamente insufficienti (si pensi, ad esempio, all'impossibilità di intervento dell'autorità centrale in caso di violazione di norme di regolamento edilizio) e, così pure, le sanzioni.

Va ricordato che con un disegno di legge, recentemente presentato al Parlamento, sono state proposte varie norme a modifica ed integrazione della legge urbanistica del 1942, intese, tra l'altro, a rafforzare i poteri di controllo ed a scoraggiare il fenomeno dell'abusivismo e delle costruzioni illegittime per mezzo di sanzioni che giungono fino ad una pena pecuniaria pari al valore venale delle opere illegali, il che evidentemente renderà antieconomica qualsiasi infrazione.

c) *Valutazione critica.*

Il bilancio d'applicazione della legge urbanistica del 1942 presenta, obiettivamente, aspetti negativi: i piani territoriali non sono riusciti a superare le fasi iniziali di indagine ed a divenire strumenti di pianificazione at-

tiva (e soltanto recentemente, soprattutto nell'Italia meridionale — Calabria, Lucania e Puglia — gli studi hanno raggiunto risultati abbastanza concreti) e lo stesso può dirsi dei piani intercomunali; gran parte dei comuni, pur essendo obbligati, non ha redatto il piano regolatore del proprio territorio; relativamente pochi sono i comuni che dispongono di un piano approvato ed operante; i piani particolareggiati costituiscono rare eccezioni; l'articolo 18 della legge per la costituzione di demani di aree comunali non ha avuto in pratica alcuna applicazione; molti comuni sono addirittura sprovvisti di qualsiasi strumento di disciplina urbanistica e non dispongono neanche di un programma di fabbricazione; anche laddove esistono, i piani regolatori non vengono attuati e sono frequentemente violati; la speculazione sulle aree fabbricabili ha raggiunto livelli scandalosi, determinando uno sviluppo caotico e disumano delle città ed una progressiva lievitazione dei prezzi dei suoli e quindi delle abitazioni; nessuno strumento per contenere tale fenomeno, che è una delle principali cause di distorsione della pianificazione urbanistica, è stato posto in essere dai comuni, neanche quelli di portata limitata previsti dalla legge del 1942.

Occorre esaminare ora entro quali limiti la situazione suesposta è « imputabile » alla legge urbanistica del 1942.

Al riguardo va rilevato che, dopo la sua emanazione, sono intervenuti fatti ed eventi che hanno profondamente modificato l'ambiente storico e socio-economico in cui la legge era nata e ne hanno determinato quindi un obiettivo ed incontestabile superamento, e fra questi soprattutto: le modificazioni intervenute nell'ordinamento costituzionale del paese, e, segnatamente, l'istituzione delle regioni, alle quali la Costituzione ha attribuito potestà legislativa in materia urbanistica; l'impetuoso processo di sviluppo economico che va trasformando il nostro paese da agricolo in industriale; la graduale tendenza — delineatasi parallelamente al processo di sviluppo — a trasferire dai privati alle autorità pubbliche una somma maggiore di poteri decisionali; e l'affermarsi, sia pure recente, di una politica di piano, presupposto indispensabile per una realistica e concreta pianificazione territoriale.

Per rendersi conto di come questi fatti abbiano determinato il « superamento » della legge del 1942 basti pensare che una delle finalità essenziali della legge stessa era quella « di favorire il disurbanamento e di frenare

la tendenza all'urbanesimo » (articolo 1); che l'estensione del piano comunale all'intero territorio comunale, che venne considerata una audace innovazione, è stata completamente travolta dal sorgere delle grandi aree metropolitane che hanno reso assolutamente inadeguata la dimensione comunale; che il piano intercomunale, concepito al limitato fine di permettere un coordinamento delle esigenze di alcuni comuni contermini — considerati sempre come unità autonome — non ha potuto risolvere i problemi delle unità territoriali omogenee (comprensori) e delle stesse aree metropolitane; che il vertiginoso sviluppo degli agglomerati urbani, degli insediamenti industriali e dei centri turistici ha creato problemi che il legislatore del 1942 non poteva, almeno nelle dimensioni da essi assunte, tener presenti: come gli eccezionali incrementi di valore dei suoli, l'imponenza dei mezzi finanziari occorrenti per l'urbanizzazione, lo sviluppo del traffico e della motorizzazione, ecc.

Ma indipendentemente dai fatti suesposti — dei quali si parlerà più diffusamente nel Capo II della presente relazione — è da rilevare, come conclusione, che le principali carenze « intrinseche » della legge del 1942, con particolare riferimento alla pianificazione comunale, vanno individuate:

nel sistema della legge, che non ha consentito, in pratica, l'avocazione, sia pure parziale, delle plusvalenze delle aree, esaltando così le interferenze private sia nella formazione, che nell'attuazione dei piani;

nella mancata obbligatorietà del programma di attuazione dei piani regolatori generali, che rappresenta uno strumento insostituibile per una ordinata ed armonica attuazione degli strumenti urbanistici;

nella possibilità, ampiamente ed irrazionalmente favorita dai comuni, di procedere a lottizzazioni di terreni a scopo edificatorio, anche in assenza di piani regolatori;

nel carattere facoltativo dell'espropriazione delle aree prevista dall'articolo 18, la cui applicazione avrebbe potuto consentire la formazione di demani di aree comunali, con evidenti vantaggi in ordine al calmieramento del prezzo dei suoli, e ad una razionale e corretta espansione dei centri urbani, come è dimostrato dalle esperienze di alcuni paesi stranieri e dalle prime applicazioni della legge 167;

nella mancanza di un adeguato sistema di controlli e di sanzioni, tanto più necessario in un sistema privatistico dei suoli, come quello tenuto a base della legge del 1942.

L'analisi però non sarebbe obiettivamente completa, se non si facesse almeno un cenno alle carenze delle amministrazioni locali, a livello politico-amministrativo.

È mancata generalmente, come si suol dire, una volontà politica, un'azione decisa, coerente, lungimirante per assicurare uno sviluppo ordinato ed armonico delle comunità; per tutelare i valori artistici e paesistici; per difendere gli stessi piani, una volta faticosamente condotti a termine, e per attuarli in base a razionali programmi periodici. I problemi urbanistici sono stati troppo spesso politicizzati: l'impostazione dei piani non sempre ha obbedito a ragioni di tecnica urbanistica ed a scelte dettate dall'interesse generale.

Anche la rinuncia, da parte dei comuni, a servirsi dell'articolo 18 — che certamente è lo strumento più avanzato della legge del '42 — conferma quanto si è detto sopra e spiega altresì l'atteggiamento passivo dei comuni nel subire le scelte dei privati, anche in ordine a problemi di fondo come quello riguardante i modi ed i tempi di sviluppo della città.

Può obiettarsi — ed è stato obiettato — che se l'esperienza dimostra che l'azione politico-amministrativa dei comuni nel campo urbanistico è stata carente, non appare quanto meno consigliabile il conferimento a tali enti di maggiori poteri, così come ad esempio comporta l'applicazione del sistema della pubblicizzazione dei suoli, posto a base dell'unito disegno di legge.

In proposito va però rilevato, obiettivamente, che il sistema « privatistico » della legge urbanistica del 1942 ha certamente favorito l'inerzia e le carenze comunali al livello politico-amministrativo, sia per quanto riguarda la formazione e l'attuazione degli strumenti urbanistici, sia per ciò che concerne il controllo generale sull'attività costruttiva; e che, in particolare, la politica di demaniaizzazione dei suoli, che avrebbe potuto imprimere un corso nuovo alla pianificazione comunale, non è stata seguita dai comuni, essenzialmente per la pratica impossibilità di superare le interferenze e le pressioni private, in un regime che di norma consentiva ai proprietari di lucrare tutte le plusvalenze.

Con il sistema proposto dal presente disegno di legge tale problema non dovrebbe porsi, ed autorizzano a ritenerlo anche le prime esperienze della 167, che ha consentito, sia pure tra le inevitabili difficoltà iniziali, di operare le scelte urbanistiche in funzione esclusivamente dell'interesse pubblico, di formare piani moderni e razionali, e di progettare quartieri con larga dotazione di servizi e

di attrezzature collettive e sociali ed in particolare di verde: quel verde troppo spesso ignorato dai piani regolatori redatti in base alla legge del '42.

3. — NORME IN MATERIA URBANISTICA EMANATE NEL DOPOGUERRA.

La produzione legislativa in materia urbanistica nel dopoguerra (se si eccettua la legge 167, che costituisce un provvedimento molto avanzato, seppure di carattere settoriale) è stata molto scarsa e frammentaria: e ciò soprattutto perché si è posto, a pochi anni dalla sua emanazione, il problema di una riforma integrale della legge urbanistica del 1942.

Sembra comunque opportuno fare un rapido cenno di tali norme e, in particolare, della 167:

a) il decreto-legge luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 154, e successive integrazioni e modificazioni, contenente disposizioni per la formazione di piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.

Tali disposizioni, come sopra è già accennato, erano intese ad inquadrare l'attività della ricostruzione dei predetti abitati in base ai piani urbanistici, aventi valore di piani particolareggiati, formati dai comuni e limitati al centro abitato ed alle zone di espansione; stabilivano la facoltà per i comuni di espropriare nelle zone di espansione le aree destinate a nuove costruzioni; prevedevano per il Ministero dei lavori pubblici la facoltà di sostituirsi ai comuni nell'attuazione dei piani;

b) legge 3 novembre 1952, n. 1902, sulle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori. Tale legge, con le successive modificazioni, attribuisce ai comuni la facoltà di sospendere il rilascio delle licenze per opere in contrasto con il piano regolatore adottato e non ancora approvato; ovvero di chiedere al prefetto la sospensione delle opere già iniziate, che rendano più onerosa l'attuazione dei piani adottati.

Le suddette disposizioni, che sono state introdotte nella nostra legislazione con molto ritardo rispetto alla legislazione straniera, si sono rivelate molto utili per la difesa dei piani non ancora approvati, anche se, in pratica, i comuni ne hanno fatto uso piuttosto limitato e spesso con intenti discriminatori;

c) legge 9 agosto 1954, n. 1640 (articoli 16 e 17), che attribuisce al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici carattere sostitutivo rispetto ad ogni altro parere degli organi di amministrazione attiva e consultiva,

fatta eccezione per il parere del Consiglio di Stato; e riduce a due anni, eventualmente prorogabili dal Ministero dei lavori pubblici per altri due anni, il termine per la presentazione del piano regolatore generale da parte dei comuni obbligati.

d) legge 21 dicembre 1955, n. 1357, che subordina al nulla-osta delle autorità statali l'esercizio dei poteri comunali di autorizzare costruzioni in deroga alle norme dei regolamenti edilizi e di attuazione dei piani regolatori.

Tale disposizione ha posto un freno alla tendenza dei comuni di servirsi di tali poteri per distorcere l'attuazione degli strumenti di disciplina urbanistica ed edilizia;

e) legge 29 luglio 1957, n. 634, che prevede la formazione di piani per le aree ed i nuclei industriali dell'Italia meridionale; piani aventi gli stessi effetti dei piani territoriali di coordinamento della legge urbanistica del 1942;

f) legge 4 novembre 1963, n. 1457, modificata con la legge 31 maggio 1964, n. 357, che reca disposizioni per la ricostruzione delle zone interessate dal disastro del Vajont.

Tali leggi prevedono, per la prima volta nella nostra legislazione, l'istituto del piano comprensoriale;

g) legge 18 aprile 1962, n. 167, che disciplina la formazione di piani per le zone destinate all'edilizia economica e popolare.

Tale legge, pur avendo, come si è detto, un carattere settoriale, contiene alcuni principi audacemente innovatori, che costituiscono un'anticipazione del sistema posto a base dell'unito disegno di legge.

I principi informatori della 167, che hanno aperto nuove prospettive per una moderna politica urbanistica, possono così sintetizzarsi:

regolamentazione degli interventi di edilizia economica e popolare attraverso appositi piani, inquadrati in uno strumento comunale di pianificazione esteso all'intero territorio;

assoggettamento all'esproprio di tutte le aree comprese nei piani, indipendentemente dalla loro destinazione;

facoltà dei comuni di formarsi un patrimonio di suoli edificatori da urbanizzare e rivendere ai costruttori;

coordinamento degli interventi di edilizia popolare ed economica, sia pubblici che privati, al fine di assicurare la creazione di quartieri socialmente integrati.

Il sistema instaurato dalla legge 167 prevede che l'utilizzazione delle aree comprese nei piani avvenga per il 50 per cento a cura

del comune e per la restante parte a cura degli enti per l'edilizia economica e popolare.

Solo eccezionalmente le aree possono essere utilizzate direttamente dai proprietari, sempreché questi realizzino edilizia con caratteristiche economiche e popolari e si impegnino, mediante convenzione, a sopportare determinati oneri (quali la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e di una quota di quella secondaria), nonché a dare in locazione gli alloggi costruiti, per i primi dieci anni, ad un canone concordato con il comune.

L'articolo 12 della legge 167 prevedeva che l'indennità di esproprio fosse pari al valore venale riferito a due anni prima della adozione del piano, al fine di bloccare ad una data certa il prezzo delle aree per eliminare tutti i successivi incrementi di valore determinati dalla formazione e dall'attuazione del piano. Intervenuta la nota decisione della Corte costituzionale, tale sistema ha dovuto essere abbandonato e, con la legge 21 luglio 1965, n. 904, si è stabilito che l'indennità suddetta viene determinata con il criterio previsto dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, sul risanamento della città di Napoli (e cioè media tra il valore venale e i fitti coacervati dell'ultimo decennio o, in mancanza, l'imponibile catastale) opportunamente corretto al fine di eliminare eventuali disparità di trattamento tra i proprietari espropriati in epoche diverse.

La legge 167 ha determinato per così dire un'azione di rottura nel sistema vigente, in quanto ha introdotto nella nostra legislazione il principio della pubblicizzazione dei suoli edificatori — anche se temperato dalla non obbligatorietà dello strumento espropriativo e dalla possibilità, sia pure eccezionale, della utilizzazione diretta dei suoli da parte dei proprietari — ed ha attribuito al comune una sostanziale ed attiva funzione direttiva, sia in sede di formazione che di attuazione dei piani.

Infatti con il sistema instaurato dalla legge n. 167 il comune diventa il vero soggetto dinamico e propulsore di tutte le operazioni che interessano lo sviluppo degli insediamenti, indirizzandolo nelle zone, nei tempi e nei modi ritenuti più idonei, e non subisce più o meno passivamente le scelte dei privati; i piani urbanistici non vengono più influenzati — almeno entro certi limiti — dalle pressioni della proprietà fondiaria, ed in particolare la loro attuazione non è più rimessa — come è avvenuto finora — alle libere, casuali, episodiche ed incontrollate iniziative sia di enti che di privati, che hanno costretto i comuni a « correre dietro » alle iniziative stesse ed a « portare » le attrezzature ed i servizi in tutte le direzioni,

e molto spesso in zone lontane con risultati urbanistici a dir poco irrazionali e con notevole dispersione di mezzi finanziari.

L'esperienza maturata in questo primo periodo di applicazione della legge 167, ha dimostrato che, sia pure tra non piccole difficoltà, il sistema instaurato dalla menzionata legge è idoneo a conseguire il fine assegnatogli dal legislatore e ad assicurare un ordinato e più economico sviluppo dei centri urbani.

Questa valutazione positiva della legge 167 è fondata sul fatto che molte amministrazioni comunali hanno iniziato, ormai, la fase delle concrete realizzazioni, operando in base a stimolanti prospettive di sviluppo ed ottenendo, spesso, risultati lusinghieri.

h) Un cenno particolare va fatto alle disposizioni concernenti la Cassa per il Mezzogiorno, che, per il carattere conferitole dalla legge istitutiva e per i compiti assegnatili, ha svolto una azione di speciale rilievo come organo di pianificazione urbanistica e di programmazione economica, in un ambito assai vasto, quale è quello interessato dalle regioni meridionali.

La Cassa, sorta nel 1950, quale strumento per l'esecuzione di interventi straordinari atti a risollevare dalla sempre più preoccupante situazione del dopoguerra le regioni meridionali, dopo un lungo periodo di interventi nei settori delle infrastrutture, particolarmente riferiti allo sviluppo agricolo, e di generica incentivazione delle iniziative economiche — interventi efficaci, ma che non sono valsi a suscitare una sufficiente spinta propulsiva dello sviluppo meridionale — ha iniziato nel 1957 — in base alla legge del 29 luglio 1957, n. 634 — una azione « concertata » di incentivazione dello sviluppo industriale in precise localizzazioni nell'ambito del territorio meridionale: azione che ha cominciato a dispiegarsi tra il 1960 e il 1963.

Il Comitato dei ministri, avente il compito di formulare un piano generale per l'esecuzione di opere straordinarie nel Mezzogiorno, non solo ha esteso il campo degli interventi produttivi « concentrati per zone » ai tre settori propulsivi dell'industria, dell'agricoltura e del turismo, ma si è assunto il compito di programmare — nelle more di entrata in vigore del programma economico nazionale e della nuova legislazione urbanistica — l'economia e l'assetto territoriale della circoscrizione meridionale.

Queste forme di intervento in atto e in fase di avviamento hanno rappresentato un primo passo di rilevante importanza verso il

coordinamento dell'azione economico-urbanistica. In particolare, poi, con la istituzione dei consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, si è dato un consistente avvio a forme consortili intercomunali, prefigurando nuove forme di articolazione amministrativa a livello locale più rispondenti alle attuali dimensioni dei fenomeni di sviluppo economico e territoriale.

Con la legge del 26 giugno 1965, n. 717, l'intervento programmato nel Mezzogiorno ha avuto un ulteriore perfezionamento, in quanto è stato demandato all'apposito Comitato dei ministri il coordinamento di tutti gli interventi, e cioè non soltanto di quelli di tipo straordinario realizzati dalla Cassa, ma anche di quelli a carattere ordinario di competenza delle singole Amministrazioni dello Stato.

CAPO II.

NECESSITA' DI UNA RIFORMA URBANISTICA

1. — EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI URBANISTICA.

Una riforma radicale della legislazione in questo settore si impone in primo luogo per motivi connessi con l'evoluzione del concetto di urbanistica.

Nuovi indirizzi si sono venuti delineando ed affermando in rapporto ad una concezione evolutiva della città e della pianificazione dei suoi sviluppi.

Mentre in passato sussisteva un'effettiva contrapposizione tra città e campagna e tra i problemi relativi ad esse, successivamente si è manifestata un'apertura crescente ed una compenetrazione reciproca delle due condizioni — urbana e territoriale — che hanno portato ad una progressiva unificazione dei criteri base per la pianificazione urbanistica, sia delle città che dei territori.

La concezione della città come organismo statico e, conseguentemente, dell'urbanistica come attività diretta a fissare le linee dello sviluppo edilizio e stradale dei centri abitati risale a tempi molto lontani e non ha subito sostanziali modifiche se non in epoca moderna, soprattutto a seguito dei fenomeni di sviluppo industriale e di urbanesimo, che hanno portato ad un diverso assetto dell'attività della popolazione e della sua distribuzione, inducendo nella città un fattore dinamico di movimento che ha avuto poi, nell'incremento del traffico, una delle manifestazioni più spettacolari della nuova condizione ur-

banata. Tale condizione si è conseguentemente espressa in una concezione di forme di insediamento residenziale aperto e proiettato su un vasto comprensorio, che generalmente viene denominato « area metropolitana ».

Di questa situazione si avverte un riflesso anche in campo legislativo. Come è noto, infatti, nel secolo scorso, si distingueva la normativa per le zone interne dell'abitato da quella per le zone di ampliamento; la stessa legge n. 2359 del 1865 disciplina al Capo IV i piani regolatori edilizi ed al Capo V i piani di ampliamento. Solo con la legislazione speciale alla quale si fece ricorso tra l'inizio del secolo attuale e il 1942 per approvare i piani regolatori delle maggiori città, la pianificazione urbanistica ha assunto un carattere più unitario, nella comprensione di un unico quadro di assetto cittadino. La legge urbanistica del 1942 costituisce un ulteriore progresso, per l'affermazione, in essa contenuta, dell'obbligo di estendere il piano urbano all'intero territorio comunale e, in particolari condizioni, a quello di più comuni.

Anche queste più progredite concezioni oggi risultano superate, in quanto il fenomeno urbano non trova più nell'ambito locale le sue compiute possibilità di soluzione, le quali vanno invece individuate e specificate attraverso una serie di livelli di pianificazione che partano da un ambito territoriale più vasto, riferito agli sviluppi economici definiti a livello nazionale e a livello regionale. In tal modo si è giunti ad una concezione di pianificazione urbanistica che investe l'assetto territoriale dell'intero paese: e ciò sollecita un metodo di pianificazione — definito aperto e continuo — che si svolge coerentemente in un processo dal generale al particolare, in costante aggiornamento e in aderenza al variare delle condizioni nel tempo.

Scopo della continuità nella pianificazione è il puntuale adeguamento delle infrastrutture urbane all'evoluzione dell'organismo città-territorio, in un sistema che consenta successivi sviluppi armonici di ognuna delle funzioni dell'organismo stesso.

Ovviamente nella serie di scelte che l'urbanistica moderna impone, determinante è quella della dimensione del piano, dato che non può essere un limite estraneo alla realtà socio-economica — quale, ad esempio, un confine amministrativo — a stabilire l'ambito entro il quale certe funzioni debbono esplicarsi, ma al contrario, è l'ampiezza e la capacità di espansione delle funzioni stesse (industrie, turismo, commercio, paesaggio, ecc.) che deve determinare quell'ambito.

Questa osservazione conduce a considerare un altro degli aspetti essenziali della urbanistica moderna: quello, cioè, della necessità di una visione d'insieme dei problemi del territorio, capace di abbracciare non solo l'aspetto strettamente urbanistico, ma anche quello più specificamente economico della pianificazione, dato che, oggi, come si è detto, l'espansione industriale, turistica, commerciale, quella del traffico, e delle attività direzionali sono riconosciute funzioni urbanistiche, al pari dell'espansione demografica ed edilizia.

Il concetto di urbanistica quale regolamentazione e coordinamento sul territorio di tutte le attività che comportano trasformazioni del territorio medesimo rende pertanto indispensabile — come meglio si vedrà appresso — uno stretto collegamento tra pianificazione territoriale e programmazione economica.

In conclusione, il punto d'arrivo del processo evolutivo dell'« urbanistica » può essere efficacemente sintetizzato con il giudizio espresso da un esperto di tali problemi in un congresso di urbanistica: « Dal piano inteso come qualcosa di chiuso, di rigido, di statico, di assoluto, di imposto dall'alto e di limitato nel tempo, stiamo passando al concetto di pianificazione flessibile, aperta, continua, democratica », per cui è necessario, per gli urbanisti e per i loro piani, « chiamare direttamente in causa i concetti e i problemi di politica economica e sociale, di responsabilità tecnica, amministrativa e politica, di controllo democratico; di ordinamento amministrativo, infine, giacché il vero coordinamento va fatto, prima ancora che sulle opere, sui fini e sui mezzi, cioè fra le leggi, gli organismi, le autorità ».

2. — RAGIONI GIURIDICHE, SOCIALI, ECONOMICHE, TECNICHE CHE RENDONO INDISPENSABILE UNA NUOVA DISCIPLINA — OBIETTIVI ESSENZIALI DI UNA RIFORMA URBANISTICA.

Oltre l'evoluzione del concetto di urbanistica, che è stato un fenomeno di carattere generale esteso a tutti i paesi, una serie di motivi peculiari alla situazione italiana rendono necessaria ed indilazionabile una integrale riforma della legislazione urbanistica vigente.

Il bilancio negativo che risulta, obiettivamente, dall'esame delle esperienze applicative della legge del 1942, sia esso dovuto alle carenze intrinseche della legge stessa ovvero al suo superamento per effetto dell'evoluzione giuridica e socio-economica del paese — superamento che dimostra, in sostanza, la « inca-

pacità » della legge di adattarsi a tale evoluzione — è senza dubbio la ragione più valida per affermare la necessità di una radicale ed organica riforma.

In proposito, del resto, può sicuramente affermarsi che non esistono dissensi: come è confermato dai dibattiti che, nelle più disparate sedi, vengono condotti da tempo su questo argomento e dalle numerose proposte che, da più parti, sono state studiate e portate all'attenzione dell'opinione pubblica. Tali proposte — illustrate sinteticamente al capo IV della presente relazione — sono tutte ancorate ad un « sistema » diverso da quello della legge del 1942 ed anche quelle, che lasciano inalterato l'attuale regime dei suoli edificatori, contengono profonde e radicali innovazioni alla legge suddetta e prevedono istituti e strumenti intesi ad incidere, seppure indirettamente, sulle plusvalenze delle aree e ad eliminare o contenere le disparità di trattamento create dalle destinazioni urbanistiche.

Deve quindi dedursi che tutti concordano, implicitamente od esplicitamente, su questo punto: che cioè l'attuale legislazione non consente, in alcun modo, di eliminare od attenuare le anzidette sperequazioni, né prevede strumenti validi per eliminare le conseguenze nefaste della rendita fondiaria; e che, pertanto, una nuova legge deve porsi, *in limine*, questo problema — che è, nello stesso tempo, una delle ragioni di fondo che postulano la necessità di una riforma ed uno degli obiettivi essenziali di essa — se non si vogliono riprodurre quegli inconvenienti e quelle carenze, le cui conseguenze, drammaticamente, sono sotto gli occhi di tutti. Ed infatti le disparità di trattamento e le plusvalenze indotte dalla pianificazione urbanistica, possono considerarsi l'origine sociologica vera o, quanto meno, la causa essenziale delle interferenze private sulle scelte urbanistiche; delle remore e delle distorsioni nell'elaborazione e nell'attuazione dei piani regolatori; dello stato di disordine che ha caratterizzato e caratterizza l'espansione urbana e, più in generale, l'assetto del territorio.

Su tale problema si è polarizzata, in questi ultimi anni, l'attenzione degli studiosi, degli operatori e in genere dell'opinione pubblica, cosicché esso è diventato, in un certo senso, il punto essenziale ed imprescindibile della riforma; l'elemento di differenziazione e di contrasto fra le varie soluzioni proposte; l'oggetto di polemiche che, tra l'altro, hanno messo in ombra gli altri aspetti e le altre ragioni, pur esse essenziali, della riforma.

Occorre, inoltre, considerare i mutamenti intervenuti nel nostro ordinamento con l'emanazione della Costituzione.

La Costituzione, com'è noto, attribuisce alle regioni — organismi intesi a dare un'articolazione più democratica e decentrata al nostro apparato amministrativo — la potestà legislativa ed amministrativa in materia urbanistica. Ciò rende necessario che vengano definiti con la legge dello Stato i limiti ed i principi generali ai quali dovrà uniformarsi l'attività legislativa delle costituenti regioni in tale settore e che sia assicurato un coordinamento tra i diversi strumenti urbanistici, al livello nazionale ed interregionale.

La necessità di una nuova regolamentazione sussiste anche per quanto riguarda il rilievo dato alle autonomie locali dalla Costituzione con gli articoli 5 e 28.

In proposito va osservato che nella legge urbanistica del 1942 sia il problema della competenza normativa regionale che quello del rispetto delle autonomie locali non avevano motivo di porsi, in quanto in primo luogo mancava nel sistema statutario ogni garanzia di quest'ultima ed inoltre perché in ogni caso — dato il regime politico allora esistente e la non elettività degli organi degli enti locali — non poteva avere alcun rilievo la questione dell'autonomia decisionale degli organi stessi.

La nuova legge quindi deve determinare i principi, ai quali dovranno attenersi le regioni a statuto ordinario nella esplicazione della loro competenza legislativa, in modo che sia soddisfatto il disposto della Costituzione relativo alle autonomie locali.

Una riforma urbanistica è sollecitata anche dal fatto che essa rappresenta uno strumento indispensabile di una programmazione economica globale, poiché non è certamente concepibile una programmazione che sia priva dei mezzi di coordinamento degli interventi sul territorio, necessari ad assicurare un armonico assetto urbanistico e una equilibrata ripartizione delle risorse nazionali.

In questi ultimi anni, in concomitanza con il progressivo affermarsi di una politica di piano, gli urbanisti e gli economisti hanno portato avanti un dibattito vivo ed interessante per affermare, a seconda dei rispettivi punti di vista, la primazia di una disciplina sull'altra. Ma, indipendentemente dalle diverse accentuazioni, non vi è dubbio che esiste una stretta interdipendenza di rapporti fra programmazione economica e pianificazione

urbanistica, la quale rappresenta il completamento e nello stesso tempo un fattore condizionante della prima. Non è possibile infatti programmare lo sviluppo economico del paese senza distribuire sul territorio in una visione organica e coordinata gli insediamenti umani, le zone relative alle attività primarie, secondarie e terziarie, le infrastrutture: se manca insomma una visione territoriale della programmazione. D'altra parte, ogni programma economico, nella misura in cui incide o tende ad incidere sulle condizioni economiche, sociali e culturali della società, non può non tradursi in fatti di insediamento e non può non tener conto che questi costituiscono una delle condizioni fondamentali della vita dell'uomo.

Tale interdipendenza di rapporti esige ormai una puntuale definizione anche sul piano legislativo, tanto più necessaria in quanto, dopo un'elaborazione non facile né breve, ma senza dubbio positiva, l'*iter* della programmazione è prossimo a concludersi con l'approvazione, mediante legge, del programma nazionale di sviluppo economico.

La nuova legge quindi dovrà prevedere una serie di strumenti di pianificazione che assicurino una interrelazione ed un collegamento con la programmazione ai vari livelli ed in particolare a quello nazionale e regionale, tenuto conto che il programma economico nazionale sarà articolato in schemi di sviluppo regionali.

Non può non aver riflessi sulla nuova disciplina urbanistica il rapido ed impetuoso processo di sviluppo socio-economico, che ha trasformato il nostro paese così profondamente nell'ultimo quindicennio e che ha creato problemi nuovi anche per la strumentazione relativa all'assetto territoriale, sollecitando nuove forme di intervento.

Quali sono, nelle grandi linee, le caratteristiche del processo di sviluppo?

Incremento demografico, motorizzazione, industrializzazione, aumento della produttività e dei redditi e, come conseguenze, la progressiva riduzione della popolazione agricola, i massicci fenomeni di inurbamento, la moltiplicazione degli insediamenti industriali, la rapida e tumultuosa crescita delle espansioni metropolitane, la moltiplicazione del traffico motorizzato in misura superiore ai pur intensi sforzi di adeguamento delle reti stradali. Come sono innegabili i vantaggi, così sono evidenti gli squilibri che questo rapido trapasso da una economia prevalentemente agricola ad una condizione di più intensa in-

dustrializzazione ha concorso a determinare tra diversi settori produttivi e livelli di reddito, tra nord e sud, tra città e campagna, tra montagna e pianura.

Tali squilibri sono dovuti in ampia misura anche ai « modi » in cui questa evoluzione si è venuta determinando nel nostro Paese: modi caratterizzati da una deficienza della iniziativa pubblica per la regolazione e il controllo ai fini sociali — ed agli stessi fini economici a lungo termine — del processo di sviluppo.

Queste forme di squilibrio hanno dato luogo ad alcune ripercussioni che si sono manifestate soprattutto nell'insufficienza degli investimenti per servizi di pubblica utilità (dalle scuole agli ospedali, alle attrezzature civili urbane, alle abitazioni), nella conseguente carenza di mezzi, strumenti organizzativi e possibilità operative delle pubbliche amministrazioni, nell'insufficiente salvaguardia dei valori naturali ed ambientali e nella disordinata utilizzazione dei suoli urbani e del territorio.

A quest'ultimo proposito va messo in rilievo il peso crescente e sproporzionato che sono rapidamente venuti ad assumere gli investimenti in terreni edificatori, che da un lato hanno sottratto, a favore di posizioni di rendita parassitaria, ingenti aliquote dalle disponibilità nazionali per gli investimenti in attività direttamente produttive ed in servizi di pubblica utilità, e d'altro lato hanno dato luogo a gravi fenomeni di lievitazione speculativa dei prezzi delle aree edificabili, che a loro volta hanno concorso a determinare intollerabili aumenti dei prezzi delle costruzioni in genere e delle abitazioni in particolare, nonché oneri eccessivi e dispersivi per i servizi e le opere di urbanizzazione di pertinenza comunale, e quindi disservizi e carenze nelle attrezzature urbane e dissesto finanziario degli enti locali.

Va, infine, considerato che le trasformazioni di cui si è detto, connesse al processo di sviluppo ed in particolar modo alla sempre più accentuata mobilità della popolazione, hanno determinato profonde modificazioni nelle propensioni economiche, nei consumi e nelle abitudini sociali, soprattutto delle classi meno abbienti, con un generale accentuarsi della sfera pubblica nelle relazioni individuali, il che, ovviamente, non può non ripercuotersi sulla nuova disciplina, segnatamente per quanto riguarda le esigenze di adeguati *standards* urbanistici e sociali sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Su tali *standards* ed in particolare sulla necessità di una loro nuova normazione non può non avere influenza anche l'evoluzione della tecnica nel campo dell'edilizia: si pensi alla prefabbricazione ed al processo di industrializzazione in atto, che hanno incidenza diretta non solo sulle strutture urbanistiche, ma sul loro modo di formarsi.

Da quanto si è detto sopra discende che gli obiettivi essenziali di una riforma dell'attuale legislazione — qualunque sia la sua impostazione — possono così individuarsi:

a) pianificazione urbanistica estesa a tutti gli aspetti di una moderna e razionale sistemazione del territorio;

b) definizione dei rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, ai fini di una loro armonizzazione ai diversi livelli;

c) determinazione dei principi generali della futura legislazione urbanistica regionale e valorizzazione delle autonomie locali;

d) pubblicizzazione massima delle plusvalenze, determinate dalle destinazioni urbanistiche e dalla urbanizzazione;

e) eliminazione — nella maggiore misura possibile — delle disparità di trattamento, determinate dalle destinazioni di piano regolatore.

Mentre sui primi punti si è manifestata una sostanziale confluenza, pur nella varietà delle diverse soluzioni proposte, per quanto concerne invece i mezzi e gli strumenti più idonei a perseguire gli obiettivi sub *d*) ed *e*) vi sono stati dissensi profondi che hanno dato luogo ad ampi ed accesi dibattiti nelle sedi più disparate e che si sono manifestati soprattutto — se non esclusivamente — sulla necessità o meno di addivenire ad una trasformazione dell'attuale assetto « proprietario » dei suoli.

In breve, da alcune parti, si è sostenuto che non è possibile eliminare le disparità di trattamento, avocare anche parzialmente alla collettività gli incrementi di valore delle aree edificatorie prima che essi si formino, attribuire integralmente all'autorità pubblica ogni potere decisionale in materia di pianificazione urbanistica, se non « pubblicizzando » i suoli edificatori; dall'altra si è invece affermato che gli obiettivi sopra indicati possono essere conseguiti senza incidere sull'attuale regime proprietario dei suoli, attraverso strumenti urbanistici (soprattutto i comparti) che assicurino la perequazione dei valori o con mezzi fiscali, che colpiscano le plusvalenze delle aree fabbricabili.

In realtà questo dissenso di fondo caratterizza la diversa impostazione degli studi, delle proposte e degli schemi di disegno di legge predisposti negli ultimi anni e che vengono illustrati al Capo IV della presente relazione.

Strumento essenziale per attuare la pubblicizzazione dei suoli edificatori è l'esproprio, che consente all'autorità pubblica di acquisire tempestivamente e gradualmente complessi di terreni occorrenti per una ordinata espansione della città, sia nel tempo che nello spazio; di prelevare attraverso l'indennizzo, in tutto o in parte, gli incrementi di valore delle aree fabbricabili; di urbanizzare le aree stesse per cederle successivamente agli enti pubblici per i servizi e le opere di interesse generale ed agli operatori pubblici o privati per la realizzazione dell'attività costruttiva.

L'esproprio, quindi, non è inteso ad assicurare la proprietà « permanente » delle aree all'ente pubblico, ma costituisce soltanto un momento transitorio, e più precisamente un mezzo, uno strumento urbanistico per realizzare determinate finalità connesse ad uno sviluppo ordinato e svincolato dalla logica della speculazione privata.

Fra tali finalità sono essenziali quella di porre i proprietari dei terreni in una posizione di indifferenza nei confronti delle scelte urbanistiche, eliminando così le ragioni di un loro interesse ad influire su tali scelte; e quella di conseguire una riduzione dei prezzi delle aree, eliminando o riducendo una componente — le plusvalenze — rivelatasi come pericoloso elemento distorsivo della pianificazione urbanistica e come fattore di inflazione e di crisi dell'attività edilizia, soprattutto in situazioni di rapida e massiccia espansione.

È ovvio che tali finalità possono essere meglio soddisfatte, nella misura in cui l'indennità di esproprio « assorbe » gli incrementi di valore delle aree fabbricabili.

Con tale sistema, l'autorità pubblica si trova nella situazione migliore per dirigere e promuovere le operazioni di espansione e più in generale di assetto del territorio nei tempi e nei modi corrispondenti all'esclusivo interesse generale.

D'altra parte, si riducono per la collettività i costi di sviluppo, sia perché diminuisce il costo complessivo delle aree e sia perché l'espansione programmata, ordinata e razionale comporta necessariamente una riduzione, sia in termini economici che sociali, degli oneri di urbanizzazione.

Non vi è dubbio che in un sistema così delineato l'attività edilizia non solo non viene danneggiata, ma risulta sicuramente favorita, in quanto la pubblicizzazione delle aree consente ai costruttori:

di ottenere le aree a prezzi più convenienti e quindi di realizzare la costruzione di case più rispondenti alla domanda del mercato;

di utilizzare aree già urbanizzate, il che evita ai costruttori — come è spesso accaduto in passato — di realizzare abitazioni in zone prive di servizi, con il rischio di tenerle invendute per un lungo periodo di tempo, ovvero di essere costretti ad operare soltanto nell'ambito di lottizzazioni private, fornite dei servizi realizzati dai proprietari fondiari;

di acquistare i suoli in condizioni di libera concorrenza, senza trovarsi di fronte a situazioni di oligopolio, le quali hanno spesso consentito in passato, specie nelle grandi città, di determinare — attraverso l'accaparramento delle aree e per mezzo di un sapiente dosaggio, sia nel tempo che nello spazio, dell'offerta delle aree stesse — un artificioso, notevole aumento dei prezzi;

di evitare gli effetti nocivi della rendita fondiaria, la cui lievitazione ha da una parte indotto i costruttori ad indirizzare i loro investimenti nella costruzione di abitazioni di lusso ovvero di tipo non rispondente alle esigenze del mercato edilizio e dall'altra ha costituito un incentivo a violare le prescrizioni edilizie ed urbanistiche: violazioni spesso intese a far conseguire, attraverso la realizzazione di maggiori cubature, una minore incidenza del costo dei suoli sulle costruzioni;

di agire in un mercato in cui vengono eliminate: — le situazioni di privilegio dei grossi complessi immobiliari, alle quali si è già accennato e che non possono ricostituirsi in un regime pubblicistico, sia perché le aree acquistate non possono essere trasferite e sia perché debbono essere utilizzate entro un periodo di tempo stabilito; — nonché le posizioni di speculazione fondiaria degli stessi costruttori, le quali hanno consentito ad elementi improvvisati ed impreparati di turbare il settore, praticando prezzi che non avrebbero potuto essere rinumerativi se non avessero sommato al profitto basso una notevole «fetta» di rendita.

In conclusione, quindi, una riforma fondata sulla pubblicizzazione dei suoli edificatori dovrebbe trovare consenzienti i costruttori, poiché come si è visto essa tende a risanare il settore della produzione edilizia, che deve fondare il proprio sviluppo e la propria

ripresa sul progresso tecnico, sul giusto profitto industriale e sulla diffusione di tipi aderenti alla domanda del mercato, in armonia del resto con gli obiettivi del programma.

Non si può ovviamente, nella presente relazione, non fare un cenno ai comparti, tanto più che, come si è detto, essi vengono prospettati come la vera alternativa al sistema pubblicistico dei suoli e come elemento di contestazione della validità di tale sistema.

A prescindere dalle diverse, concrete formulazioni cui può dar luogo la scelta dei comparti come elemento di fondo di una riforma urbanistica, sta di fatto che essi sono intesi a realizzare una perequazione, ripartendo equamente i vantaggi ed i vincoli di piano regolatore fra i proprietari delle aree incluse in ciascun comparto, ed eliminando quindi « in-cruentamente » — cioè senza ricorrere allo esproprio — le ragioni essenziali delle interferenze private. I comparti, in tale concezione, diventano lo strumento normale se non unico per l'espansione della città.

In merito a tale sistema va osservato, in primo luogo, che non sempre le esigenze perequative coincidono con quelle strettamente urbanistiche, per cui la delimitazione di un comparto in funzione delle prime può spesso non corrispondere alle predette esigenze urbanistiche sia nel momento previsionale che in quello attuativo; e che se vengono eliminate le sperequazioni nell'ambito di ogni comparto, sussistono tuttavia quelle fra i vari comparti e quindi non vengono meno le ragioni di interferenza, ma si riproducono probabilmente in forma più pericolosa. In ogni caso l'influenza dei privati sulle scelte urbanistiche, per quanto concerne i tempi ed i modi di espansione della città, si ripropone negli stessi termini del sistema vigente.

Ed inoltre se è vero che il comparto punta soprattutto sulla collaborazione dei privati per l'attuazione dei piani, è altrettanto vero che esso, almeno nella fase iniziale, esclude qualsiasi iniziativa individuale salvo nei casi eccezionali in cui il comparto appartenga ad un solo proprietario.

D'altra parte, l'esproprio non viene eliminato perché esso è previsto a favore dei proprietari che hanno conseguito la maggioranza del comparto ovvero in favore del comune in caso di inerzia dei proprietari del comparto medesimo.

Viene così accentuato il pericolo di una immobilizzazione delle aree edificatorie sia per le indubbie difficoltà di un accordo fra i vari proprietari — soprattutto laddove la pro-

prietà è molto frazionata — sia perché l'esproprio interviene quando è già trascorso un lungo periodo di tempo e ne occorrerà uno altrettanto lungo per mettere in moto il meccanismo espropriativo.

Ma, indipendentemente dalle lungaggini e dalle difficoltà per la formazione di consorzi o società fra i proprietari interessati, va osservato che i comparti creano delle vere e proprie comunioni con una serie di rapporti fra i proprietari o i loro aventi causa che restano in piedi, almeno in parte, anche dopo l'attuazione del comparto: rapporti che non possono non costituire fonte inesauribile di litigiosità.

Né può essere trascurato che i comparti favoriscono la concentrazione della proprietà fondiaria, in quanto le inevitabili difficoltà per la creazione dei consorzi indurrà spesso i proprietari, soprattutto i piccoli, a vendere le loro aree alle società immobiliari o ai grandi proprietari ed imprenditori: e spesso a prezzi irrisori per evitare il pericolo dell'esproprio.

Inoltre, il sistema dei comparti non elimina, né può eliminare il mercato delle aree edificatorie che è già di per sé — come ampiamente dimostra l'esperienza passata — causa di lievitazione dei prezzi.

Infine, la stessa realizzazione da parte dei privati delle opere di urbanizzazione nell'ambito del comparto, anche se elimina i costi relativi alle anticipazioni che l'ente pubblico deve sopportare in regime pubblicistico, presenta notevoli lati negativi. E ciò non solo perché sottrae all'autorità pubblica un suo compito istituzionale, una sua prerogativa, che attiene alla stessa « formazione » della città, ma anche in quanto fraziona l'esecuzione di tali opere impedendo la loro realizzazione in maniera organica ed unitaria su vasti comprensori, che solo l'autorità pubblica può acquisire, e non assicura che l'esecuzione di tali opere avvenga in perfetto sincronismo, nello spazio e nel tempo, con lo sviluppo programmato della città.

Il disegno di legge che viene illustrato con la presente relazione è impostato su un sistema che prevede la pubblicizzazione dei suoli edificatori, secondo le linee stabilite negli accordi di governo del luglio 1964.

Sulla necessità di una presentazione immediata del disegno di legge al Parlamento si sono manifestate negli anni scorsi opinioni contrastanti: fra coloro i quali ritenevano pregiudizievole tale presentazione in un periodo di recessione economica e in particolare di crisi edilizia, e quelli che, invece, consideravano la legge anche un utile rimedio anticon-

giunturale, in quanto inteso ad evitare « il drenaggio di ricchezza dalle risorse della collettività a quelle private » e ad eliminare « le posizioni di rendita fondiaria » considerate, queste ultime, come un fattore inflazionistico.

Va in proposito rilevato che, nel frattempo, si è verificata una maggiore incisività dell'intervento pubblico, un notevole aumento dei programmi di edilizia popolare ed economica, un miglioramento delle strutture organizzative al livello sia dell'Amministrazione centrale (Ministero dei lavori pubblici) che degli enti locali, un concreto avanzamento nell'applicazione della 167 ed una generale ripresa di tutte le attività economiche del paese, onde può dirsi che la nuova legge arriva in Parlamento nel momento giusto, per consentire l'apertura di un dibattito sereno ed approfondito, scervo da quelle prese di posizioni fortemente polemiche che si erano manifestate in passato all'annuncio della riforma.

Infatti, non può non riconoscersi che le reazioni manifestatesi in alcuni settori della opinione pubblica e in alcune categorie di operatori al solo annuncio della riforma e che avevano dato luogo, anche per talune deformazioni propagandistiche, ad allarmi ingiustificati e ad accuse alla riforma stessa di avere carattere punitivo ed eversivo e di essere impostata su criteri di astrattezza, sono state in gran parte « assorbite » e ridimensionate in base ad una considerazione più obiettiva e serena del nuovo sistema proposto, alla constatazione della gradualità prevista per la attuazione del sistema medesimo ed alla luce di fatti recenti — come Agrigento — che hanno ancor più dimostrato la necessità di intervenire, in maniera radicale, con strumenti efficaci per porre fine alla situazione di disordine e al processo di disgregazione urbanistica del nostro paese.

CAPO III.

PROFILI COSTITUZIONALI DELLA DISCIPLINA URBANISTICA ED ELEMENTI DI LEGISLAZIONE COMPARATA

1. — PROFILI COSTITUZIONALI DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ASSETTO DEL TERRITORIO.

Allo scopo di una esatta collocazione della problematica urbanistica e, più in generale, di quella relativa all'assetto territoriale nel sistema normativo costituzionale deve farsi riferimento, oltre che ai principi generali della Costituzione stessa ed ai fini da essa posti all'azione statale, alle norme relative

all'intervento pubblico in campo economico e sociale, ed alla organizzazione dello Stato.

Sotto il primo profilo, acquistano rilevanza non solo l'articolo 41 della Costituzione, concernente i programmi e i controlli che possono essere stabiliti relativamente all'attività pubblica e privata affinché essa possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali, ma anche l'articolo 42, in quanto impegna il legislatore ad una disciplina della proprietà privata che ne assicuri la funzione sociale, e quindi garantisca il soddisfacimento degli interessi della collettività, oltre che dei singoli, nella regolamentazione dell'appartenenza dei beni.

Le strette interrelazioni esistenti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, tali che un ordinato assetto del territorio non può essere realizzato se non sulla base di una ipotesi di sviluppo socio-economico, consente di individuare appunto nel citato articolo 41 il fondamento, oltre che della programmazione economica, anche della pianificazione relativa a vaste aree territoriali, considerata ad un tempo l'indispensabile premessa per la realizzazione degli obiettivi posti al piano economico e quindi come necessariamente da quest'ultimo indotta.

Conseguentemente, per quella parte in cui la pianificazione territoriale incide sulla iniziativa economica privata, limitando le facoltà di scelta imprenditoriali per quanto si riferisce alle ubicazioni nel territorio delle singole attività produttive, occorre far riferimento, per trovarne la legittimazione costituzionale, all'articolo 41 della Costituzione, che consente al legislatore l'imposizione di vincoli e di limitazioni alla predetta iniziativa.

Per quanto concerne le limitazioni derivanti dalle norme e prescrizioni urbanistiche al diritto di proprietà — limitazioni che tendono ad accentuarsi quanto più si perviene ad una specificazione delle determinazioni dei piani urbanistici via via riguardanti porzioni più limitate di territorio — deve invece farsi riferimento al successivo articolo 42 della Costituzione, laddove è stabilito che la « proprietà è pubblica o privata », che quest'ultima « è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti » e che essa « può essere, nei casi preveduti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale ».

Giova anzitutto rilevare che l'area rispettivamente della proprietà pubblica e privata ha un significato eminentemente storico, es-

sendo soggetta a variare come variano le condizioni storiche, non potendosi ritenere che il costituente abbia voluto ipostatizzare una determinata situazione nel momento stesso in cui stabiliva un notevole ampliamento dei fini dello Stato per il perseguimento del benessere e del progresso sociale.

Niente vieta, quindi, col solo rispetto del mantenimento del sistema economico dualistico posto in essere dalla Costituzione, che l'area della proprietà pubblica venga estesa in vista del perseguimento di determinati obiettivi, rientranti in quella azione ampiamente sociale che la Costituzione impegna lo Stato a svolgere.

In tale quadro è evidente che, sussistendo la necessità di una disponibilità pubblica dei suoli per consentire l'assunzione relativa alla loro utilizzazione in modo maggiormente conforme all'interesse pubblico, non si pone un problema di legittimità costituzionale riguardo alla estensione dell'area della proprietà pubblica che in tal modo si realizza, dovendo ritenersi che ciò sia conforme al disposto costituzionale.

La stessa possibilità costituzionalmente stabilita di procedere, in via generale, alla espropriazione dei beni non per « pubblica utilità », come disponeva l'articolo 29 dello Statuto Albertino, ma, più in generale, « per motivi di interesse generale » — e quindi non solo in presenza di una puntuale esigenza pubblica da soddisfare, ma quando sussistano motivi di utilità generale, che possono quindi anche non coincidere e vanno certamente al di là della formula usata nello Statuto Albertino — costituisce evidente riprova di tale affermazione.

Nel contempo, la scomparsa, al terzo comma del citato articolo 42, di un riferimento al « giusto » indennizzo contenuto nel citato articolo 29 dello Statuto ha un suo preciso significato, se posto in relazione al disposto del precedente comma circa la funzione sociale della proprietà che deve essere assicurata dalla legge.

Ciò comporta, infatti, che nella determinazione dei poteri del proprietario il legislatore deve tenere conto della importanza sociale della utilizzazione del bene per regolare quei poteri in modo che il loro uso non contrasti con l'utilità generale.

In tale prospettiva, è da ritenersi conforme al disposto costituzionale non solo l'imposizione di particolari limitazioni alla utilizzazione edificatoria di un immobile, fino a giungere ad un divieto in tal senso quando l'interesse pubblico lo richieda, e senza la

corresponsione di alcun indennizzo, ma anche — nei casi in cui si renda necessario, per gli stessi motivi, il trasferimento della proprietà dell'immobile — il ricorso, per la determinazione della relativa indennità, ad un criterio diverso da quello del valore venale del bene: ciò in quanto la norma costituzionale non garantisce la proprietà privata nella più vasta estensione di tale concetto, e cioè come « signoria sulla cosa » diretta solo al soddisfacimento degli interessi del proprietario, ma la tutela nel temperamento di tali interessi con quelli della collettività.

La Corte costituzionale ha avuto più volte occasione di affermare che « l'indennizzo non significa integrale ristoro del sacrificio subito per effetto dell'espropriazione ma il contributo che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato »; e che la determinazione di tale contributo è il risultato « di un complesso e vario esame di elementi tecnici, economici, finanziari e politici che può essere dato di compiere solo al legislatore » nell'esercizio di un potere discrezionale il cui limite è rappresentato dall'esigenza di un indennizzo che non sia « apparente o puramente simbolico ».

La possibilità di procedere alla espropriazione non solo di singole aree per la realizzazione di una determinata opera e di un determinato impianto pubblico, ma di porzioni di territorio più vaste è da porsi in relazione con quanto già rilevato circa il significato innovatore dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, che rende possibile il ricorso al trasferimento coattivo della proprietà « per motivi di interesse generale », tra i quali certamente rientra anche un ordinato sviluppo dei centri abitati, regolato in funzione unicamente dell'interesse della collettività, al di fuori dell'influenza perturbatrice degli interessi e delle interferenze dei proprietari degli immobili.

Né potrebbe in contrario affermarsi la incostituzionalità di un sistema in cui sia prevista la espropriazione di aree e la loro successiva cessione a privati, per il motivo che ciò esulerebbe dalle finalità tipiche dell'espropriazione per pubblica utilità, individuate nella realizzazione di opere pubbliche ben determinate.

È da sottolineare infatti che quando i terreni espropriati siano trasferiti a chi intenda costruirvi previa urbanizzazione, si è già appunto realizzata, attraverso la urbanizzazione stessa, un'opera pubblica: o meglio, una serie di opere pubbliche, non più separatamen-

te considerate, ma bensì viste nel quadro di una impostazione unitaria, secondo le più moderne e razionali concezioni urbanistiche.

D'altra parte, quando si pongono a confronto soluzioni diverse per il raggiungimento di tale finalità, occorre tenere presente i principi ampiamente sociali, cui, secondo la Costituzione, deve uniformarsi l'azione dello Stato ed in particolare la modificazione delle strutture esistenti, alle quali, secondo il disposto dell'articolo 3, primo comma, della Costituzione, deve tendere l'azione dei pubblici poteri, conformemente ai principi democratici stabiliti nella Costituzione stessa: il significato più profondo di un regime democratico è infatti proprio quello che le decisioni, che interessano tutti i cittadini, corrispondano all'effettivo interesse della collettività e non solo a quello di alcuni dei suoi membri.

Vi è poi un secondo ordine di problemi di carattere costituzionale che la pianificazione urbanistica territoriale pone: quello cioè delle competenze dei pubblici poteri in materia e del loro coordinamento.

Come si è già detto, in sede di riforma urbanistica si pone il problema non solo di stabilire i principi fondamentali cui, in base al citato articolo 117 della Costituzione, si dovranno uniformare le regioni a statuto ordinario nella esplicazione della competenza legislativa loro spettante in materia, ma anche di determinare tali principi in modo che sia soddisfatto il disposto degli articoli 5 e 18 della Costituzione stessa, relativi alle autonomie locali.

Per quanto concerne il primo aspetto della questione, appare anzitutto evidente che la nuova legge non può prescindere dalla indicazione dei diversi tipi di piani — dal piano urbanistico nazionale al piano particolareggiato di esecuzione — del loro contenuto, della obbligatorietà delle loro determinazioni rispetto ai soggetti pubblici e privati, del tempo di efficacia di piani, ecc. Ciò non costituisce sottrazione di competenza alla regione, ma determinazione di principi generali, che valgono, tra l'altro, ad assicurare sia l'adozione degli stessi strumenti di pianificazione urbanistica in tutto il territorio nazionale, sia — tenendo conto della incisività dei piani urbanistici sulle posizioni soggettive — l'uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini dinanzi alla legge, secondo il disposto dell'articolo 3 della Costituzione.

Per quanto concerne, poi, le scelte ubi-

nale, è necessario stabilire un raccordo con gli obiettivi prefissati nel programma economico e nel piano urbanistico nazionale che — date le interrelazioni esistenti e già poste in luce tra programmazione economica e pianificazione del territorio — deve contenere indicazioni di carattere generale sull'uso del territorio (localizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi, sistema delle infrastrutture di base, ecc.) destinate ad essere specificate ed integrate nei piani urbanistici riguardanti spazi più limitati.

Una prima specificazione di tali indicazioni dovrà essere operata dai piani regionali coerentemente con quanto previsto nel piano di sviluppo economico, venendo così a rappresentare il piano regionale lo strumento con il quale si attua la saldatura tra determinazioni economiche e determinazioni territoriali.

In questo senso, le scelte operate nel piano urbanistico nazionale non possono non costituire un limite rispetto a quelle che saranno assunte dalle singole regioni in sede di formazione dei piani regionali: formazione che, in base al disposto dell'articolo 117 della Costituzione, rientra nella loro competenza. Peraltro, tale limite, oltre che ad essere diretto ad assicurare un vincolo di coerenza tra i piani regionali, è reso necessario dallo stesso carattere unitario del programma economico nazionale, nel cui contesto si opera la pianificazione del territorio.

È da ricordare in proposito che le regioni non hanno una competenza propria, costituzionalmente stabilita, in materia di programmazione economica. Quest'ultima, attingendo al perseguimento di obiettivi che investono tutta l'azione statale e che presentano un interesse generale, presuppone necessariamente un accentramento di poteri decisionali, che non esclude tuttavia l'apporto collaborativo delle regioni, ma lo valorizza anzi, in quanto diretto anche a consentire uno svolgimento coordinato delle potestà loro attribuite.

Da ciò deriva la legittimità costituzionale di un sistema di pianificazione in cui il piano regionale, conformemente agli obiettivi fissati nel programma economico, sia teso anche a realizzare un coordinamento degli interventi pubblici e privati nel territorio, in modo da costituire un parametro per l'azione da svolgersi su di esso, nell'ambito delle rispettive competenze, dallo Stato e dalla regione, e nello stesso tempo, da costituire la premessa per l'attività di pianificazione alla scala sub-regionale.

Gli enti locali, quindi, nella predisposizione dei piani regolatori di loro competen-

za, trovano già fissate nel piano regionale le direttive cui debbono uniformarsi ed entro l'ambito tracciato dalle direttive stesse possono assumere le scelte relative all'assetto ed allo sviluppo del proprio territorio.

La predeterminazione delle direttive in questione non costituisce una lesione dell'autonomia degli enti locali, dal momento che le scelte anzidette non vengono impedito o condizionate, mirandosi solo a garantire che esse non siano in contrasto con l'interesse generale, attraverso il controllo della loro rispondenza a quanto previsto nel piano regionale, compito questo che non può non essere riservato alla regione, in base alle norme stabilite nella legge urbanistica regionale.

È evidente che, in tale quadro, il piano regolatore al livello comunale o comprensoriale conserva tutta la sua importanza, in quanto strumento operativo che consente la concreta realizzazione delle scelte generali assunte nei piani aventi una più vasta dimensione territoriale, venendosi, quindi, con esso concretamente ad incidere sulle facoltà di utilizzazione degli immobili compresi nel suo perimetro per regolare l'utilizzazione stessa conformemente all'interesse pubblico.

2. — ELEMENTI DI LEGISLAZIONE COMPARATA.

Un esame sia pure sommario delle soluzioni legislative adottate in altri paesi europei può fornire utili elementi di valutazione pur nella diversità dei principi informatori dei diversi ordinamenti.

Tra essi si prenderanno in esame solo quei paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Germania federale, Gran Bretagna, Olanda, Polonia, Spagna e Svezia) in cui è dato rinvenire un complesso di norme che possono definirsi urbanistiche, in quanto cioè preordinate alla disciplina dell'assetto territoriale.

A) La formazione di un piano urbanistico nazionale è prevista esclusivamente in Spagna, quella di piani urbanistici regionali, sia pure con diverso contenuto, è stabilita dalle disposizioni normative vigenti in tutti i Paesi sopra indicati, fatta eccezione per la Gran Bretagna, la Germania federale e la Danimarca, eccezioni che devono essere poste in rapporto, nel primo caso, alla originalità più che alla mancanza di metodi e procedimenti di pianificazione, e nel secondo caso ai vasti poteri di cui godono i singoli *Länder* in materia urbanistica.

Il contenuto poi dei piani in questione ed il grado di obbligatorietà delle relative scelte nei confronti di quelle riguardanti porzioni

meno vaste di territorio si presenta molto diverso nei vari paesi, variando tra paesi in cui il piano regionale costituisce lo strumento di saldatura tra la pianificazione territoriale e quella economica (Polonia), o per la ristrutturazione ed il rammodernamento del territorio, in relazione ad una ipotesi di sviluppo socio-economico (Francia) e paesi in cui, viceversa, essi hanno un contenuto più spiccatamente urbanistico, in quanto diretti al coordinamento dei piani urbanistici di più comuni od enti locali (Svezia), riscontrandosi anche un diverso grado di vincolatività delle scelte in esso contenute rispetto a quelle da assumersi nei piani concernenti zone territoriali più ristrette.

In generale, però, può rilevarsi la tendenza in tutti i paesi considerati a stabilire nei piani regionali solo direttive di larga massima circa la utilizzazione del territorio e, soprattutto, la localizzazione delle infrastrutture, prevedendosi il ricorso ad altri strumenti di carattere più spiccatamente urbanistico (piani comprensoriali nel Belgio, piani provinciali in Spagna, piani intercomunali in Belgio, Francia, Germania federale ed Olanda, piani locali in Polonia; in Svezia tale funzione è adempiuta invece dai piani regolatori) per la determinazione delle prescrizioni urbanistiche riferentisi a più unità di insediamento, concependo, per altro, tali piani prevalentemente come piani regolatori generali estesi a territori di più enti locali e quindi in funzione sostitutiva rispetto ai piani stessi, come è dato riscontrare nei diversi paesi indicati (con la sola eccezione per la Danimarca, in cui esiste un solo tipo di piano urbanistico).

In Inghilterra, invece, secondo un sistema del tutto originale che non trova riscontro nella legislazione degli altri paesi, è prevista la formazione da parte delle autorità locali di piani di sviluppo, ciascuno relativo ad una area da considerarsi unitariamente ed organicamente ai fini di trasformazione e di sviluppo: tali piani recano, oltre che la localizzazione delle opere ed impianti pubblici e le aree destinate ad usi agricoli, industriali, ecc., anche l'indicazione dei terreni soggetti ad espropriazioni e mirano sostanzialmente ad introdurre un controllo pubblico sui modi e le forme di utilizzazione della porzione di territorio compresa nel perimetro del piano.

B) Per quanto concerne le autorità, gli organi, gli enti incaricati della formazione, approvazione ed esecuzione dei piani, non sembra possibile tracciare neppure un quadro sommario, stante la stretta interrelazione tra

le soluzioni adottate in proposito nei diversi paesi e le rispettive organizzazioni amministrative, segnalandosi solo la tendenza presente in tutti i paesi considerati ad affidare agli organi centrali la formazione e l'approvazione dei piani ad una scala territoriale più ampia di quella intercomunale.

È interessante però rilevare che, laddove esiste una programmazione economica, si riscontra la tendenza ad inserire la pianificazione alla scala territoriale sub-regionale in un quadro di decisioni già formato e riguardante porzioni più vaste di territorio (in particolare in Francia ed in Polonia), mentre negli altri paesi considerati la pianificazione urbanistica trova espressione attraverso piani al livello locale, limitandosi in tal caso l'intervento dei poteri centrali ad un'azione di impulso, di coordinamento e di controllo sulla azione svolta nel settore dalle autorità locali.

Con riferimento ai tre livelli di pianificazione urbanistica considerati (nazionale, regionale e sub-regionale) può rilevarsi la esistenza al centro di un organo cui è affidato il compito di provvedere al primo tipo di pianificazione, o di coordinare quella ad una scala territoriale inferiore (nel Belgio, il Ministro competente in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica; in Danimarca ed in Francia il Ministero per le costruzioni; nella Germania federale il Ministro per la pianificazione urbana e territoriale; in Olanda il Ministro dell'urbanistica; in Spagna il Ministro delle abitazioni; la Direzione nazionale per l'edilizia e l'urbanistica in Svezia; in Polonia la competenza è invece del Consiglio dei ministri, in relazione alla particolare impostazione data alle interrelazioni tra programmazione economica e pianificazione urbanistica).

La pianificazione al livello regionale è demandata, nei paesi in cui esiste, agli organi del potere centrale in collaborazione con gli organi regionali (Belgio) o ai suoi organi periferici in collaborazione con le autorità locali (Francia), o agli organi regionali sotto il controllo degli organi centrali (Polonia), o agli organi centrali (Spagna) od a quelli locali (Olanda, Svezia).

Al livello sub-regionale la competenza è sempre demandata alle autorità locali, pur prevedendosi l'intervento sostitutivo del potere centrale in caso di inattività di quelle.

C) Per quanto concerne l'altro punto fondamentale, l'incisività cioè delle determinazioni urbanistiche sulla proprietà privata, occorre rilevare che le soluzioni adottate in materia nei diversi paesi sono da porsi in stret-

ta correlazione con le soluzioni più generali in essi adottate in materia di proprietà privata.

Accade, così, che i problemi relativi alla imposizione di vincoli alla proprietà immobiliare, alla loro indennizzabilità, alla espropriazione degli immobili per esigenze urbanistiche ed alla determinazione della relativa indennità non si pongono in un paese come la Polonia e non formano oggetto di alcuna specifica norma della legge di pianificazione polacca, mentre alcune norme di scarsa importanza possono rinvenirsi nella legge polacca sulle aree fabbricabili in territorio rurale, limitatamente ai casi di espropriazione di un lotto fabbricabile.

Negli altri paesi che si considerano, appare presente, come dato comune, la possibilità per i pubblici poteri di incidere, per il soddisfacimento di esigenze urbanistiche, sulla facoltà di utilizzazione degli immobili da parte dei rispettivi proprietari e di procedere, se necessario, alla espropriazione degli immobili stessi.

D) Esistono poi norme dirette a sospendere l'autorizzazione a costruire in pendenza dell'approvazione dei piani urbanistici esecutivi (Belgio, Germania federale, Olanda) o generali (Francia, Svezia); in Danimarca la sospensione è riportata all'unico tipo di piano urbanistico previsto, mentre in Gran Bretagna lo « sviluppo » del terreno è sempre soggetto al rilascio di un permesso da parte dell'autorità locale, che può rifiutarlo o rilasciarlo incondizionatamente o vincolarlo a precise condizioni.

E) Una notevole diversità si riscontra però nei vari paesi per quanto attiene alle procedure di espropriazione, alla determinazione dell'indennizzo ed alla corresponsione di una indennità nei casi in cui siano imposti vincoli o limitazioni alla utilizzazione di un immobile.

Per iniziare dal primo problema, è da rilevare che nel Belgio all'approvazione dei piani regolatori è collegata esplicitamente dalla legge la dichiarazione di pubblica utilità delle opere necessarie per la loro attuazione, procedendosi all'espropriazione in base ad appositi piani di esproprio. In Francia, invece, si applicano le norme di carattere generale sulla espropriazione previa dichiarazione di pubblica utilità delle opere.

Nella Germania federale l'espropriazione può avvenire quando sia richiesta da ragioni di pubblica utilità ed allo scopo di utilizzare o di predisporre l'utilizzazione di un terreno conformemente a quanto stabilisce il piano

particolareggiato di esecuzione o di terreni che siano ubicati entro il perimetro di zone edificate in maniera continuativa, specie quando si tratti di eliminare spazi vuoti in conformità a quanto disposto dai regolamenti edilizi o, infine, per procurare terreni da cedere come indennizzo in natura ad altri proprietari espropriati.

In Inghilterra i terreni soggetti all'espropriazione da parte del Ministro per gli alloggi e le amministrazioni locali, o da parte di una autorità locale o di altri enti di interesse pubblico debbono essere indicati nei piani di sviluppo di cui si è già detto.

In Olanda non è stabilita nella legge urbanistica alcuna norma particolare a proposito delle espropriazioni, limitandosi la legge stessa a stabilire che i regolamenti riguardanti la utilizzazione del suolo debbano determinare i casi e le modalità di adozione di misure di interesse pubblico per la cessione del suolo al comune.

In Spagna l'approvazione dei piani regolatori implica la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste.

È da rilevare, peraltro, che l'esecuzione dei piani regolatori approvati può avvenire, previa determinazione di diversi comparti; per ciascun comparto: attraverso la cooperazione tra proprietari delle aree (che debbono cedere gratuitamente le aree stradali e quelle destinate a parchi pubblici e contribuire alla realizzazione delle piazze e delle grandi vie di comunicazione) e l'Amministrazione locale o mediante l'espropriazione del comparto, o attraverso la creazione di una apposita giunta di compensazione tra proprietari degli immobili compresi in un determinato comparto, al fine di realizzare una gestione comune degli immobili, o mediante la cessione gratuita al comune, da parte dei proprietari del comparto, delle aree stradali e dei terreni destinati a parchi e giardini. In quest'ultimo caso le spese di urbanizzazione restano a carico del comune che le compensa con particolari contributi.

F) Il problema della determinazione dell'indennizzo trova una diversa soluzione nei vari paesi considerati, in relazione sia alle finalità stesse perseguite attraverso la espropriazione (realizzazione cioè di una determinata opera od impianto pubblico o, più in generale, delle prescrizioni del piano regolatore) sia della maggiore o minore possibilità di incidere con misure restrittive sulla proprietà privata, secondo i principi generali di ciascun ordinamento, sia, infine, alla sussistenza di meccanismi che consentono di prelevare il

maggior valore acquisito da un immobile in conseguenza delle previsioni di un piano regolatore.

Tali diversi elementi, combinandosi variamente tra loro, danno luogo ad una estrema varietà di soluzioni delle quali conviene limitarsi a cogliere i punti di maggior rilievo.

Così, in alcuni paesi (Francia, Belgio, Inghilterra, Germania federale) l'indennità di espropriazione è ragguagliata al valore venale del bene (tenendosi anzi conto in Francia ed in Inghilterra del pregiudizio subito dallo espropriato).

Occorre, peraltro, avvertire che la legislazione federale tedesca in materia è fondata sul principio che se una espropriazione danneggia un soggetto, reca certamente un vantaggio per un altro soggetto, pubblico o privato; pertanto l'espropriato acquista un diritto di credito, avente ad oggetto l'indennizzo, in favore di quel soggetto (pubblico o privato) che si avvantaggi della espropriazione, salvo a chiedere che gli sia trasferito un immobile equivalente, il quale, a sua volta, può formare oggetto di espropriazione.

In altri termini, l'espropriazione funge nella Germania federale, oltre che da strumento per l'attuazione di un piano regolatore, anche come meccanismo perequatore tra proprietari espropriati e non espropriati.

Analogamente, in caso di incremento di valore di un immobile indotto da prescrizioni o norme urbanistiche che determinino, nel contempo, una diminuzione di valore di un altro immobile, si crea un rapporto obbligatorio tra proprietari, avente ad oggetto il trasferimento dal primo al secondo proprietario dell'incremento di valore realizzato.

In Francia, invece, l'espropriazione per la attuazione di un piano regolatore non differisce sostanzialmente da qualsiasi altra espropriazione, pur essendo previsto un largo ricorso a tale strumento per la finalità suddetta. Inoltre, il valore venale viene riferito ad un anno prima dell'inizio della procedura per la dichiarazione di pubblica utilità, senza tener conto dei cambiamenti di valore provocati dall'annuncio dei lavori per i quali è richiesta la dichiarazione stessa o dalla prospettiva di modifiche alle norme sulla utilizzazione del suolo.

Non danno, però, luogo ad alcuna indennità le prescrizioni urbanistiche, compreso il divieto di costruire in certe zone, salvo che tali prescrizioni non determinino una modificazione dello stato anteriore dei luoghi, inducendo un danno diretto, materiale e sicuro per il proprietario di un immobile.

Nello stesso tempo può essere istituito un contributo di miglioria a carico dei proprietari di terreni nudi o edificati o di diritti ad essi connessi, siti nelle zone in via di urbanizzazione o di rinnovamento, nelle quali sono realizzati servizi pubblici di infrastruttura a carico delle collettività locali. Detto contributo è percepito a profitto esclusivo delle collettività locali interessate ed è fissato in base al volume previsto degli edifici.

Secondo il sistema belga, invece, l'indennizzo è concesso, oltre che in caso di espropriazione, anche quando, in seguito ad un divieto di costruire o di lottizzare recato da un piano regolatore, si verifichi una diminuzione di valore del bene superiore al 20 per cento; ciò però solo quando non ricorrano precise situazioni stabilite dalla legge (divieto conseguente alla previsione dell'espropriazione dell'immobile, divieto di costruzione su un terreno che non abbia le dimensioni minime stabilite dal piano regolatore, divieto di costruzione o di lottizzazione al di fuori degli agglomerati per inderogabili necessità di sicurezza nella circolazione, ecc.) e salvo che colui che richiede l'indennizzo non sia proprietario di altri immobili ubicati nella stessa zona, i quali aumentino di valore in seguito all'attuazione di un piano regolatore o di lavori eseguiti a spese di enti pubblici.

Vige nella legislazione inglese il principio che un immobile è suscettibile di una determinata utilizzazione solo se questa è consentita dalla collettività. Tale principio reagisce anche sulla determinazione della indennità di espropriazione, in quanto la legge stabilisce che nella fissazione di essa non si tiene conto della speciale attitudine di un terreno ad un determinato scopo, se per il raggiungimento di esso occorrono poteri attribuiti dalla legge, né dell'aumento di valore dovuto alla attuazione su un terreno di un determinato sviluppo nei seguenti casi: se è certo che tale sviluppo non sarebbe stato realizzato qualora l'autorità non avesse espropriato il terreno o non avesse manifestato l'intenzione di espropriarlo; se il terreno non si trovasse in una zona destinata dal piano regolatore a zona di sviluppo organico od a zona destinata allo sviluppo urbano; se non fosse stato compreso in una zona destinata alla costruzione di una nuova città. Inoltre, la legge indica i casi in cui il rilascio del permesso di sviluppo influisce sul valore del terreno, partendosi, per altro, dal presupposto che il permesso stesso sarà rilasciato, salve le ipotesi specificamente elencate nella legge stessa.

Un sistema del tutto originale per la determinazione della indennità di espropriazione è seguito in Spagna, laddove l'espropriazione, come si è visto, è tra gli strumenti di attuazione del piano regolatore: conseguentemente con tale impostazione, la legge spagnola stabilisce criteri per la determinazione del valore degli immobili ancorati a parametri eminentemente urbanistici, dipendenti cioè, dagli effetti delle prescrizioni dei piani regolatori e dello sviluppo dei centri urbani.

In tale quadro va vista la distinzione tra valore iniziale, che si riferisce ai terreni non urbanizzati; valore di attesa, che è il valore potenziale dei terreni in rapporto alle prospettive di sfruttamento o di utilizzazione urbanistica; valore urbanistico, che è quello che hanno i terreni in relazione alle possibilità di edificazione risultanti dalla pianificazione e valore commerciale, corrispondente al maggior valore che rispetto ai precedenti i terreni possono assumere per i loro requisiti di posizione, ecc. L'indennità di espropriazione è calcolata in base a tali valori, per la ricerca dei quali si fa ricorso a criteri stabiliti pure dalla legge.

In particolare, il valore iniziale si determina sulla base della rendita dello sfruttamento agricolo effettivo o possibile; quello di attesa, in relazione alle possibilità di utilizzazione edificatoria del terreno, secondo le previsioni del piano e tenendo conto dell'incremento medio di valore nella zona considerata; il valore urbanistico si determina in base ad un coefficiente rapportato al prevedibile costo della edificazione permessa in ciascun terreno; mentre il valore commerciale coincide sostanzialmente col valore venale del bene.

La legge indica, poi, specificamente i terreni che debbono essere valutati con questo o con quello dei quattro criteri sopra indicati.

Il meccanismo è completato dalla possibilità per i comuni di imporre un tributo per insufficiente edificazione sulle aree fabbricabili situate nel nucleo abitato della città non edificate od edificate con costruzioni inadatte o di altezza inferiore a quella permessa. Sono previste inoltre contribuzioni speciali per opere, impianti e servizi realizzati dal comune (che possono arrivare a coprire il 90 per cento del costo totale); una imposta comunale urbanistica cui sono soggetti i terreni non edificati, compresi nei comparti interessati alla pianificazione (imposta che è progressiva, in relazione al tempo in cui il terreno rimane non edificato); ed un'imposta sull'aumento di volume della edificazione provocato da modi-

fiche dei piani e dalle norme od ordinanze sull'uso e sull'incremento delle possibilità edificatorie del terreno.

CAPO IV.

STUDI E PROPOSTE PER UNA RIFORMA URBANISTICA

Prima di illustrare le norme dell'unito disegno di legge, sembra opportuno esporre sinteticamente i lineamenti di alcuni progetti e studi per una riforma della legislazione urbanistica, per conoscere l'evoluzione del movimento di riforma che ha così profondamente interessato il paese nel dopoguerra e le varie soluzioni del problema che sono state in concreto proposte.

1. - PROPOSTA DI LEGGE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA PRESENTATA ALL'VIII CONGRESSO DEL DICEMBRE DEL 1960.

Tale proposta contiene notevoli innovazioni rispetto alla legislazione del 1942.

Essa prevede un programma nazionale a lungo termine - formulato da un comitato di Ministri e rappresentanti regionali - di tutti gli investimenti pubblici. La realizzazione concreta di tale programma nazionale è demandata alle regioni, in ciascuna delle quali è istituito un organo di pianificazione cui compete lo studio del programma regionale e, attraverso un suo organo tecnico, la stesura di un piano regionale che viene attuato per mezzo di piani territoriali formali da enti comprensoriali.

Al livello comunale sono previsti il piano generale che si attua attraverso piani esecutivi, distinti in piani di espansione, piani di trasformazione e piani di risanamento conservativo.

È prevista una serie di norme e di istituti per pubblicizzare, sia pure parzialmente, gli incrementi di valore e per stabilire, entro certi limiti, una perequazione di trattamento tra i diversi proprietari e cioè:

obbligo dei comuni di formarsi, attraverso l'espropriazione, patrimoni di aree da urbanizzare per utilizzarle direttamente ovvero cederne il diritto di proprietà o di superficie ad enti e privati che si impegnino a realizzare l'edificazione secondo le prescrizioni del piano;

obbligo dei proprietari di cedere gratuitamente al comune, nelle zone di espansione di ciascun piano esecutivo, un'aliquota del 30 per cento dell'area totale per le attrezzature pubbliche e di sostenere le spese di urbanizzazione primaria;

ampliamento dei limiti del comparto, comprendendo in esso non solo le aree edificatorie, ma anche quelle destinate ad uso pubblico e ad attrezzature e servizi pubblici, ed obbligo dei proprietari delle aree comprese nel comparto medesimo di costituirsi in consorzio per l'attuazione del piano, ivi compresa la realizzazione e la manutenzione delle relative opere di urbanizzazione primaria;

perequazione dei volumi edificabili nell'ambito dei piani esecutivi, che viene applicata attraverso il computo per ogni particella della differenza tra il volume effettivamente attribuito dal piano esecutivo ed il volume teorico medio ottenuto dall'uniforme distribuzione del volume edificabile complessivo ammesso nell'intero territorio, incluso nel perimetro del piano.

I proprietari delle aree sulle quali il piano concentra i maggiori volumi sono tenuti ad attribuire un congruo compenso ai proprietari sui cui terreni il piano prevede volumi minori.

Questo compenso, questo diritto di volume è commerciabile.

Obbligo dei proprietari di corrispondere al comune nel momento in cui le loro aree beneficiano di un incremento di valore — all'atto cioè della approvazione del piano esecutivo o all'atto della licenza di costruzione — il 50 per cento del predetto incremento, dedotto ovviamente il valore delle aree cedute per le attrezzature pubbliche, le spese di urbanizzazione sopportate e salve le perequazioni di valore.

Indennizzo ai proprietari, che subiscono un decremento di valore per effetto del mutamento di destinazioni conseguente ad un intervento pianificatorio successivo ad altri precedenti, che alla stessa proprietà avevano attribuito un maggiore valore.

determinazione del valore delle aree in base alla loro destinazione di uso precedente l'approvazione dei piani con esclusione di qualsiasi incremento o decremento derivante dalle differenti destinazioni stabilite dai piani stessi.

2. — SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE ZACCAGNINI.

Tale schema stabilisce una correlazione tra pianificazione urbanistica ed i programmi di sviluppo economico a livello nazionale, interregionale e regionale attraverso le direttive che vengono formulate da un apposito comitato di Ministri.

La pianificazione urbanistica si articola attraverso i seguenti strumenti:

a) piano regionale, che indica le grandi linee dell'assetto territoriale della regione, in

rapporto ai programmi di sviluppo economico concernente la regione medesima, determina la graduazione dei principali interventi ed individua i territori per i quali debbono essere predisposti i piani comprensoriali. Il piano regionale è formato dal comitato urbanistico regionale, ha vigore a tempo indeterminato ed è obbligatorio soltanto per le amministrazioni pubbliche.

b) piano comprensoriale, che viene redatto per ogni comprensorio individuato in sede di piano regionale; è formato anch'esso dal comitato urbanistico regionale, sentiti i comuni interessati, ha valore a tempo indeterminato ed è obbligatorio per gli enti pubblici ed i privati.

c) piano regolatore generale, la cui formazione costituisce di norma una facoltà per i comuni ed un obbligo soltanto per i comuni inclusi in elenco;

d) piani particolareggiati che costituiscono il mezzo normale di esecuzione del piano regolatore generale e che sono obbligatori per quelle parti del territorio comunale stabilite dal piano generale.

Il disegno prevede inoltre:

1) la istituzione, per assicurare una impostazione valida dei piani, delle conferenze dei servizi, le cui decisioni sono vincolanti per tutte le amministrazioni in essa rappresentate;

2) il divieto generale di costruire fino alla realizzazione delle opere d'urbanizzazione primaria;

3) una più efficiente strutturazione dell'istituto del demanio comunale di aree, soprattutto attraverso la prevista utilizzazione diretta delle aree da parte del comune, la cessione *in uso* oltre che in proprietà delle aree stesse, l'estensione agli enti ed alle società operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare del beneficio della prelazione prevista dalla legge del 1942 soltanto per gli ex proprietari delle aree, e l'iscrizione nel bilancio comunale di un fondo speciale destinato all'ammortamento dei mutui, dei proventi conseguenti all'utilizzazione o alienazione delle aree;

4) una più efficace e precisa normazione in materia di rifusione particellare, rilottizzazione e lottizzazione;

5) la limitazione dei piani di lottizzazione soltanto alle zone edificatorie, nelle quali non sia prevista la formazione obbligatoria dei piani particolareggiati, e sempre con l'impegno da parte dei proprietari di assumersi l'onere della realizzazione delle opere d'urbanizzazione primaria;

6) un notevole rafforzamento dei poteri di controllo sia del sindaco che del Ministero dei lavori pubblici sulla attività costruttiva, e ciò allo scopo di reprimere gli abusi e le illegittimità;

7) un potenziamento delle sanzioni sia amministrative che penali e in particolare la decadenza dai benefici fiscali per coloro che eseguano costruzioni senza licenza o comunque le, proseguano dopo l'ordine di sospensione;

8) la non indennizzabilità dei vincoli derivanti dai piani regolatori;

9) la perequazione dei volumi edificabili in base alla medesima formulazione del surricordato progetto INU;

10) l'estensione del comparto non solo alle aree edificabili, ma anche alle aree destinate ad uso pubblico e ad opere pubbliche, ed una più precisa formulazione della procedura;

11) la obbligatorietà di applicazione delle misure di salvaguardia dalla data della delibera di adozione del piano — sia generale che particolareggiato — e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione.

In conclusione, lo schema del disegno di legge Zaccagnini resta sostanzialmente nel solco dei principi ispiratori della legge del 1942, pur contenendo notevoli perfezionamenti di carattere tecnico, procedurale e sostanziale suggeriti dalle esperienze applicative della legge n. 1150.

Le vere innovazioni riguardano, come si è visto, soltanto l'istituzione del comitato dei ministri cui spetta la formulazione delle direttive programmatiche in materia di indirizzo e coordinamento urbanistico in relazione ai programmi di sviluppo economico, l'istituzione del piano regionale e di quello comprensoriale e la perequazione dei volumi.

Anche tale disegno di legge non risolve il problema dell'avocazione delle plusvalenze delle aree e della disparità di trattamento fra i vari proprietari in relazione alle destinazioni di piano regolatore ed al riguardo resta sostanzialmente fermo sulle posizioni della legge del 1942, pur ampliando l'istituto del comparto ed istituendo la perequazione dei volumi.

3. — DISEGNO DI LEGGE SULLO.

Tale schema è il primo progetto che contiene innovazioni veramente profonde e radicali rispetto alla legislazione del 1942 e che imposta la riforma su basi completamente nuove ed originali, allontanandosi dai prin-

cipi tradizionali che avevano caratterizzato in passato la evoluzione della legislazione urbanistica nel nostro paese e gli stessi studi e proposte di riforma.

Esso si articola in cinque titoli:

— il primo riguarda i rapporti fra programmazione economica e pianificazione urbanistica;

— il secondo definisce i principi ai quali dovranno attenersi le regioni nel legiferare in materia urbanistica;

— il terzo stabilisce le norme che dovranno disciplinare l'attività urbanistica fino a quando ciascuna regione non avrà emanato le sue leggi in materia. Tale titolo riproduce sostanzialmente le norme del titolo secondo con aggiunte, precisazioni ed integrazioni, dato che, mentre il titolo secondo rappresenta una legge-cornice, il titolo terzo contiene la disciplina completa e dettagliata della materia in questione;

— il quarto contiene numerose disposizioni che devono trovare applicazione sia prima che dopo l'intervento delle leggi regionali;

— il quinto disciplina la fase transitoria relativa al passaggio dalla legge del 1942 al nuovo regime.

Per quanto riguarda i rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, il progetto stabilisce che l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbono attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale ed in riferimento agli obiettivi fissati da questa. In attesa della costituzione degli organi che saranno preposti all'attuazione del piano economico, è prevista l'istituzione di uno speciale comitato di ministri che provvede ad impartire le direttive di cui sopra.

Per quanto concerne la pianificazione urbanistica, essa si articola, sia nella fase regionale che statale, agli stessi livelli e con gli stessi dispositivi previsti dal progetto Zaccagnini, piano regionale, piano comprensoriale, piano regolatore comunale e piano particolareggiato, salvo per quanto riguarda i piani regionali e comprensoriali, una maggiore caratterizzazione degli interventi sul territorio.

Il piano regionale è obbligatorio, il piano comprensoriale lo è soltanto per quei comprensori stabiliti dal piano regionale, ed il piano regolatore è obbligatorio soltanto per i comuni indicati nel piano comprensoriale, il quale vale come piano regolatore generale per gli altri comuni.

La formazione, l'adozione e l'esecuzione dei piani comprensoriali è demandata ad ap-

positi enti a carattere consorziale, che dovranno essere costituiti con legge regionale.

Il piano regolatore generale e quello comprensoriale — quando questo ha valore di piano generale — sono obbligatoriamente attuati per mezzo di piani particolareggiati, le cui prescrizioni hanno valore a tempo indeterminato e nel cui ambito il comune promuove l'espropriazione di tutte le aree inedificate fatta eccezione per quelle demaniali; delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato e delle aree che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato vengono a rendersi edificabili per qualsiasi causa.

Acquisite le aree, il comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, con il mezzo dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, le quali restano pertanto di proprietà del comune. A base d'asta viene assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali. La cessione del diritto di superficie avviene al prezzo suindicato; quando si tratta di aree richieste da enti pubblici operanti nel settore edilizio, da società cooperative aventi gli stessi fini, ovvero nel caso in cui le aree siano adibite ad utilizzazioni industriali la cessione avviene a trattativa privata.

L'indennità di espropriazione è determinata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, in base al prezzo agricolo; per i terreni non edificati, ma aventi già destinazione urbana, in base al prezzo dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore ad un coefficiente massimo fissato dal comitato dei ministri, e infine per i terreni edificati in base al valore di mercato della costruzione.

L'indennità di esproprio è corrisposta in un periodo successivo alla data di rilascio o di consegna del bene, entro un termine che sarà fissato dalla legge regionale e che in regime statale viene stabilito in un anno. In tale periodo il comune è tenuto a corrispondere gli interessi legali.

Dal momento dell'adozione del piano regolatore generale e fino all'approvazione dei piani particolareggiati non è consentita alcuna utilizzazione edilizia, mentre nelle zone a destinazione urbana e industriale tale utiliz-

zazione è vietata fino alla realizzazione delle opere d'urbanizzazione primaria.

Per quanto attiene specificamente alla disciplina della attività edilizia, lo schema Sullo stabilisce la sostituzione di diritto delle norme di regolamento edilizio, difformi dalle prescrizioni dei piani regolatori, con queste ultime; termini precisi per il rilascio delle licenze edilizie; l'azione popolare per la impugnativa innanzi al Consiglio di Stato dei provvedimenti di approvazione dei progetti da parte dell'autorità comunale; l'obbligo della licenza d'uso per la utilizzazione degli edifici trasformati o di nuova costruzione, obbligo già previsto dal progetto Zaccagnini, ed infine un rafforzamento — per quanto riguarda il regime statale — dei poteri di controllo dell'autorità comunale e statale, anche ciò in conformità al progetto Zaccagnini.

Per quanto riguarda le norme da applicarsi sia prima che dopo l'emanazione delle leggi regionali, il progetto prevede la non indennizzabilità del vincolo e delle limitazioni derivanti dai piani; il divieto di utilizzazione edilizia in deroga; la costituzione di comparti obbligatori, gestiti da consorzi ai quali partecipano i proprietari rappresentanti almeno sei decimi del valore dei beni dell'intero comparto per l'attuazione del risanamento conservativo dei centri storici ed ambientali; la costituzione presso ogni comune di una amministrazione separata per la gestione urbanistica, alla quale sono da imputare i proventi per la cessione delle aree e qualsiasi contributo che il comune riceva per la conservazione del patrimonio artistico, per il risanamento edilizio, per l'edilizia popolare e per ogni altro fine connesso con l'assetto urbanistico; la decadenza dalle agevolazioni tributarie per le costruzioni non autorizzate, nonché l'inasprimento delle sanzioni penali per tali costruzioni e per la violazione delle prescrizioni di altezza e di distanza.

Come vedesi, le innovazioni più radicali introdotte dallo schema Sullo riguardano quel complesso di norme che attiene all'attuazione dei piani ed all'utilizzazione dei suoli, e che modifica profondamente l'assetto proprietario delle aree, in quanto resta in proprietà privata soltanto una parte delle aree edificate, mentre le altre — edificate o non — passano gradualmente in proprietà del comune, che ne cede ai privati il diritto di superficie per la utilizzazione prevista dai piani.

4. — SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE PIERACCINI.

Il progetto Pieraccini è sostanzialmente ispirato ai medesimi principi informativi dello

schema Sullo. Rispetto a quest'ultimo esso contiene tuttavia notevoli innovazioni che qui appresso si riassumono:

a) la pianificazione urbanistica va coordinata ad ogni livello — nelle motivazioni, nei tempi e nei modi di intervento — con la programmazione economica, mentre in base al progetto Sullo l'indirizzo ed il coordinamento della pianificazione urbanistica si attuava nel quadro della programmazione economica, ed in riferimento agli obiettivi fissati da questa.

Il progetto Pieraccini è evidentemente ispirato ad una concezione più avanzata dei rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, basata su una stretta interdipendenza delle due programmazioni; e prevede un coordinamento con i programmi economici non solo al livello nazionale, ma anche alle scale regionale, comprensoriale e comunale;

b) viene istituito il piano urbanistico nazionale, che non è previsto dal progetto Sullo. Tale piano *forma parte integrante del programma economico nazionale* e determina il piano globale degli interventi statali nel territorio, articolato per regione e per settore; fissa i vincoli riguardanti le destinazioni, la tutela del territorio, del paesaggio e del patrimonio storico e artistico e stabilisce le direttive fondamentali per la formazione ed il coordinamento dei piani regionali. Le prescrizioni relative ai vincoli e alle direttive sono vincolanti per tutti gli enti, le amministrazioni pubbliche ed anche per i privati;

c) il piano regionale, che è soprattutto un piano di interventi operativi, ripartisce l'intera regione in comprensori urbanistici stabilendo le direttive ed i termini per la formazione degli enti e dei piani ed indica i comuni autorizzati (il progetto Sullo dice obbligati) a formare il piano regolatore generale.

Il programma degli interventi regionali è predisposto per periodi quinquennali, mentre l'attuazione avviene per programmi esecutivi annuali.

Gli interventi operativi a livello regionale previsti dal piano sono attuati esclusivamente mediante piani particolareggiati esecutivi;

d) per l'attuazione dei piani particolareggiati esecutivi sono predisposti programmi annuali per gli interventi, le opere e gli impianti degli enti pubblici: programmi che sono allegati ai bilanci preventivi delle competenti amministrazioni ed approvati insieme con essi;

e) in assenza del piano regolatore, comprensoriale o comunale, è consentita l'utilizzazione delle aree edificatorie in determinati

casi, con l'obbligo dei proprietari di provvedere alle opere di urbanizzazione occorrenti ad integrazione di quelle esistenti;

f) per quanto riguarda l'attuazione dei piani particolareggiati le norme e le procedure non si discostano sostanzialmente da quelle del progetto Sullo, tranne per quanto riguarda: 1) gli esoneri dall'esproprio, che sono consentiti nei confronti dei proprietari che costruiscano abitazioni familiari per sé e per i congiunti con loro conviventi; 2) per la indennità di espropriazione, che viene determinata in base al valore medio accertato ai fini dell'imposta sui trasferimenti alla data del 1° gennaio 1958; 3) per il diritto di superficie, la cui cessione diventa una facoltà dell'autorità che promuove l'espropriazione; 4) per quanto riguarda il prezzo di cessione delle aree, che viene determinato per quelle cedute allo Stato, agli altri enti pubblici ed agli enti che operano nel settore dell'edilizia economica e popolare sommando indennità, interesse, oneri di urbanizzazione e spese generali e ripartendo il prezzo globale sul totale del volume edificabile stabilito dal piano particolareggiato, in modo che il prezzo di ogni area venga fissato in rapporto alle superfici ed al volume. Per le aree destinate ad utilizzazioni private il prezzo base d'asta è stabilito dalla gestione urbanistica tenendo conto della densità fabbricativa e della destinazione d'uso, ma in ogni caso non può essere inferiore al prezzo determinato come sopra;

g) nei centri storici viene eliminato il comparto previsto dallo schema Sullo e tutte le operazioni e gli interventi di utilizzazione avvengono sulla base di piani particolareggiati e con la procedura dell'esproprio obbligatorio;

h) in regime statale il progetto Sullo prevede la immediata applicazione dell'istituto dell'esproprio obbligatorio e quindi il divieto di ogni utilizzazione edilizia prima del piano particolareggiato, salvo il disposto dell'articolo 85, il quale prescrive che per i comuni nei quali vige, alla data di entrata in vigore della nuova legge, il piano regolatore generale, è consentita entro un anno da tale data la edificabilità delle aree, in deroga al predetto divieto.

Nello schema Pieraccini, invece, l'applicazione immediata dell'esproprio obbligatorio è prevista soltanto nei comuni dichiarati di accelerata urbanizzazione con decreto del Ministero dei lavori pubblici e cioè nei comuni nei quali l'espansione degli insediamenti sia sollecitata da rilevanti fattori economici e so-

ciali, o che siano interessati dallo sviluppo industriale o che abbiano rilevante interesse turistico, anche potenziale.

In tali comuni vengono formati programmi urbanistici dimensionati in rapporto al prevedibile fabbisogno di un triennio delle aree necessarie agli insediamenti abitativi o produttivi, alle attrezzature ed agli usi pubblici. Nell'ambito di tali programmi si applicano le norme relative all'esproprio obbligatorio.

Sono peraltro esonerati dall'esproprio:

a) gli enti ed i privati che alla data del 12 dicembre 1963 risultavano proprietari di aree incluse nei piani particolareggiati ed in lottizzazioni convenzionate approvate, oppure, alla stessa data, di aree non comprese in piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate, ma per le quali avevano ottenuto la relativa licenza edilizia. In ambedue i casi le costruzioni debbono essere iniziate entro il 31 dicembre 1965 ed ultimate entro il 31 dicembre 1966;

b) gli enti per l'edilizia economica e popolare, che si impegnino a costruire su aree di loro proprietà;

c) coloro che intendano costruire abitazioni per sé e per i congiunti conviventi.

Al di fuori dei piani è consentita l'utilizzazione edilizia soltanto nelle aree comprese nei piani per l'edilizia economica e popolare (legge n. 167), nei piani particolareggiati vigenti, nelle lottizzazioni convenzionate approvate e sulle aree per le quali è stata rilasciata licenza di costruzione prima del menzionato decreto ministeriale.

Però, le licenze e le lottizzazioni vengono dichiarate decadute qualora le costruzioni non siano iniziate entro il termine di tre mesi, e le lottizzazioni siano in contrasto con le previsioni del programma urbanistico triennale.

Il programma urbanistico triennale ha efficacia fino alla data di approvazione dei piani regolatori, comprensoriali e comunali.

Una volta approvato il piano regolatore, trova applicazione integralmente, su tutto il territorio compreso nel piano, il regime dell'esproprio obbligatorio;

z) è previsto un ulteriore rafforzamento dei poteri di controllo e delle sanzioni.

In particolare per le costruzioni abusive, la responsabilità penale investe i proprietari, gli amministratori delle società proprietarie ed i direttori dei lavori; nei casi di violazione delle prescrizioni di altezza e distanza, la condanna comporta la confisca delle parti costruite in eccedenza; la facoltà di chiedere la riduzione, in pristino di cui all'articolo 872

del Codice civile viene estesa a qualsiasi violazione dei piani e regolamenti; infine i titolari degli uffici amministrativi che non adottino i provvedimenti prescritti sono puniti con la reclusione.

5. — PROPOSTE DI LEGGE DI INIZIATIVA PARLAMENTARE.

Nel corso della presente legislatura sono state presentate alla Camera dei deputati tre proposte di legge in materia urbanistica.

A) *Proposta di legge Natoli ed altri.*

La proposta di legge presentata dagli onorevoli Natoli ed altri concernente « Disciplina dell'attività urbanistica » (Camera dei Deputati, IV Legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni n. 296), prevede che l'indirizzo ed il coordinamento della pianificazione urbanistica si attuino nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, demandando ad un apposito comitato di Ministri, fino a quando non saranno in funzione gli organi della programmazione, di stabilire le direttive necessarie.

Per quanto concerne la legislazione regionale, la proposta di legge prevede che la regione disciplini con propria legge l'attività urbanistica ed edilizia secondo i principi fondamentali indicati nella proposta di legge stessa e relativi alla formazione ed al contenuto dei piani regolatori regionali, dei piani comprensoriali, dei piani regolatori generali e dei piani particolareggiati; tutti aventi valore e tempo indeterminato.

È prevista la possibilità per i comuni, prima dell'approvazione del piano regolatore generale o anche dopo tale approvazione e prima di quella dei piani particolareggiati, di espropriare aree non edificate e sulle quali insistono costruzioni a carattere provvisorio.

Dopo l'approvazione di questi ultimi, il comune promuove l'espropriazione, anche per zone, delle aree inedificate e di quelle già utilizzate per costruzioni, se la destinazione in atto sia in contrasto con quanto proposto dal piano particolareggiato.

Per le aree aventi destinazione agricola prima dell'approvazione del piano regolatore generale, l'indennità di espropriazione è calcolata in base al reddito agrario, mentre per le aree già comprese in zone urbanizzate o che avevano nei piani regolatori destinazione non agricola l'indennità è stabilita moltiplicando il prezzo agricolo medio per coefficienti che valutino la rendita differenziale di posizione e prescindendosi, in ogni caso, da qual-

siasi incremento di valore che si sia verificato o possa verificarsi direttamente o indirettamente per effetto della progettazione, dell'adozione e dell'attuazione del piano regolatore generale.

Le aree espropriate e previamente urbanizzate sono cedute in proprietà allo Stato ed agli enti territoriali se si tratta di aree destinate ad utilizzazione pubblica; per le aree destinate ad edilizia residenziale il comune cede il diritto di superficie per mezzo di asta pubblica, salvo che esse vengano richieste da enti pubblici che operano nel settore dell'edilizia o da società cooperative a proprietà indivisa che abbiano per scopo la costruzione di case popolari per i propri soci.

Sono poi stabiliti alcuni principi generali relativi alla regolamentazione da parte dei comuni dell'attività edilizia.

La proposta di legge prevede inoltre norme da valere fino al momento della emanazione delle norme urbanistiche regionali, in particolare per quanto concerne la formazione e l'approvazione dei vari tipi di piani ed il loro contenuto in base agli stessi principi di carattere generale stabiliti a proposito della legislazione regionale, oltreché la disciplina dell'attività edilizia per il periodo suddetto.

Infine, vengono stabilite particolari norme per il risanamento dei centri storici e per le gestioni urbanistiche comunali, oltre che norme di carattere finanziario e tributario e in materia di sanzioni.

In conclusione, la proposta di legge Natoli ed altri è ispirata agli stessi principi del disegno di legge Sullo e spesso contiene formulazioni identiche a quelle di quest'ultimo.

B) *Proposta di legge Guarra ed altri.*

La proposta di legge presentata dagli onorevoli Guarra ed altri, concernente « Nuovo ordinamento dell'attività urbanistica » (Camera dei Deputati, IV Legislatura, Permanente, disegno di legge e relazione, n. 1665) prevede la costituzione di un comitato urbanistico nazionale incaricato della direzione dell'attività urbanistica; la formazione di un piano urbanistico nazionale e di piani urbanistici regionali, di piani comprensoriali, di piani regolatori generali e di piani particolareggiati di esecuzione, recando una serie di norme relative alle procedure di approvazione, al contenuto ed al valore di ciascuno di tali diversi tipi di piani.

È prevista la formazione, in sede di piani regolatori generali o di piano particolareggiato, o dopo l'approvazione di quest'ultimo, di comparti comprendenti aree inedificate o

costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, con la partecipazione dei proprietari e dei titolari di diritto di superficie sulle aree interessate al comparto.

Tra i partecipanti al comparto viene quindi operata una perequazione delle quote calcolando il volume globale costruibile in tutto il comparto, determinando quindi il valore attribuito all'intera area di perequazione e poi il valore urbano per metro quadrato, sul presupposto di una eguaglianza di rapporto metro cubo per metro quadrato sulla intera superficie edificabile e non edificabile.

Viene così determinata la misura dell'indennizzo per le aree soggette ad esproprio o da cedere al comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed inoltre viene operato un conguaglio dei volumi edificabili tra le diverse aree che rientrano nel comparto.

Il consorzio dei proprietari, le cui aree fanno parte del comparto, può procedere alla realizzazione delle opere previste dal piano, conseguendo in tal caso la disponibilità di tutto il comparto mediante l'espropriazione delle aree e delle costruzioni appartenenti ai proprietari non aderenti.

Qualora il consorzio non si avvalga di tale possibilità, il comune può espropriare il comparto e procedere all'assegnazione a terzi di tutto o parte del comparto mediante pubblica gara.

In ogni caso in cui si proceda all'espropriazione, l'indennizzo viene determinato in base alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità, senza tener conto degli incrementi di valore attribuibili, sia direttamente che indirettamente, alla approvazione dei piani regolatori generali e particolareggiati.

Sono poi stabilite norme relative ai piani di lottizzazione, alla disciplina dell'attività edilizia, con particolare riferimento ai programmi di fabbricazione ed ai regolamenti edilizi, alla licenza di costruzione ed ai poteri sostitutivi del Ministero dei lavori pubblici in tema di vigilanza sulle costruzioni.

C) *Proposta di legge Cottone ed altri.*

La proposta di legge presentata dagli onorevoli Cottone ed altri, concernente « Disciplina urbanistica » (Camera dei Deputati - IV legislatura - documenti, disegni di legge e relazioni, n. 2892) prevede l'attuazione della disciplina dell'attività urbanistica attraverso il programma urbanistico nazionale, i programmi di coordinamento territoriale, i piani regolatori comprensoriali o comunali ed i pia-

ni particolareggiati di esecuzione, recando norme dettagliate per quanto concerne la loro formazione ed approvazione ed il loro contenuto.

In particolare, viene prevista l'attuazione del piano regolatore comprensoriale o comunale mediante piani particolareggiati, ciascuno composto di uno o più comparti formanti unità insediative organiche ai fini dello sviluppo, trasformazione e ristrutturazione delle zone in essi comprese.

I proprietari degli immobili compresi nel comparto debbono costituirsi in consorzio, con la adesione volontaria di tutti i proprietari degli immobili dell'intero comparto o in società formate dai proprietari che rappresentino, in superficie, almeno i tre quinti dell'intero comparto.

I proprietari riuniti in società possono richiedere al comune di espropriare, previa diffida, gli immobili dei proprietari non aderenti.

Il consorzio o la società eseguono le opere di urbanizzazione previste nel comparto ad eccezione delle infrastrutture o servizi di carattere generale comunale e comprensoriale, da eseguirsi da parte del comune. Le opere di urbanizzazione eseguite dal consorzio o dalla società, una volta ultimate e collaudate, sono cedute gratuitamente al comune.

Mentre, qualora sia stato costituito il consorzio, i rapporti tra i proprietari e quest'ultimo sono regolati dall'atto di costituzione, nel caso di costituzione della società all'atto della vendita degli immobili da parte della società stessa, è riconosciuta ai partecipanti ad essa il diritto di prelazione regolato dalle norme di attuazione della legge.

L'indennità di espropriazione è pari al valore di mercato al momento della emanazione del decreto di espropriazione, tenuto conto delle previsioni del piano regolatore, ma prescindendo dalle previsioni di destinazione del piano particolareggiato di esecuzione e da previsioni di dettaglio del piano regolatore.

Il valore di mercato è determinato sulla base della utilizzazione edificatoria media, secondo il piano regolatore, delle aree comprese nel comparto o nei comparti circostanti.

L'indennità di esproprio è soggetta alla imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 246.

È inoltre prevista, prima della redazione dei piani particolareggiati, la formazione, da parte dei consorzi di proprietari, di piani particolareggiati di iniziativa privata per nuclei residenziali, industriali o direzionali autosuffi-

cienti nonché l'approvazione di una convenzione tra il comune ed il consorzio, la quale stabilisce le modalità e i termini, nonché l'onere gravante sul consorzio per l'esecuzione delle opere e dei servizi di carattere generale.

Il comune può stabilire un termine entro il quale deve essere compiuta l'edificazione nell'ambito di ciascun comparto, scaduto inutilmente il quale esso applica a carico del proprietario una imposta annua sul valore di mercato degli immobili non superiore all'1 per cento del valore dichiarato entro il 31 gennaio di ogni anno dal proprietario dell'immobile. È in facoltà del comune di espropriare le aree edificatorie al valore dichiarato dal proprietario.

Norme particolari sono poi stabilite in tema di risanamento conservativo — per il quale è prevista la formazione di appositi piani — di rilascio della licenza edilizia, di regolamenti edilizi e di vigilanza sulle costruzioni da parte degli organi comunali.

In caso di inosservanza di norme, prescrizioni e modalità è prevista l'applicazione di sanzioni amministrative e penali.

Infine, la proposta di legge reca disposizioni relative al trattamento tributario per i consorzi e le società e nei casi di risanamento conservativo, ed altre disposizioni di carattere finanziario.

CAPO V.

ILLUSTRAZIONE DELLE NORME DEL DISEGNO DI LEGGE

Si premette che il disegno di legge, di cui vengono qui illustrate le singole norme, è stato formulato in conformità agli accordi, redatti nel luglio 1964 dai partiti della coalizione governativa.

1. — Il disegno di legge è suddiviso in sette titoli dei quali:

il titolo I (articoli 1-5) contiene norme di carattere generale riguardanti le finalità della legge; i diversi livelli di pianificazione urbanistica; la durata, le revisioni e gli effetti dei piani; la formazione, il contenuto e l'approvazione del piano urbanistico nazionale;

il titolo II (articolo 6-16) contiene disposizioni concernenti l'attività legislativa delle regioni in materia di urbanistica;

il titolo III (articoli 17-31) contiene le norme relative all'espropriazione ed all'utilizzazione delle aree espropriate;

il titolo IV (articolo 32-62) disciplina il regime statale transitorio e comprende quindi le norme che dovranno applicarsi fino alla entrata in vigore delle leggi regionali in materia urbanistica;

il titolo V (articolo 63-66) contiene le norme sul risanamento conservativo dei centri storici e la tutela delle zone paesistiche;

il titolo VI (articoli 67-68) contiene norme sulle agevolazioni tributarie e la dilazione dei pagamenti;

il titolo VII (articoli 69-75) comprende varie norme riguardanti: la incompatibilità degli amministratori, dipendenti ed esperti dei comuni, dei comprensori e delle gestioni; la delega legislativa per la emanazione di norme aventi forza di legge; l'emanazione di norme regolamentari per l'attuazione della legge; la disciplina transitoria dei centri storici, artistici e ambientali; le regioni a statuto speciale; norme finali.

2. — Il disegno di legge stabilisce le linee direttive di una disciplina definitiva da attuarsi mediante leggi regionali nell'ambito delle competenze riconosciute alle regioni in materia di urbanistica dall'articolo 117 della Costituzione e una disciplina transitoria (regime statale transitorio) da valere fino all'entrata in vigore delle leggi regionali: disciplina quest'ultima che prevede l'applicazione, con alcuni temperamenti, nei territori dichiarati di accelerata urbanizzazione, del sistema delineato per la legislazione regionale, mentre nelle restanti parti del territorio continua ad avere vigore la regolamentazione contenuta nella legge del 1942.

3. — La disciplina definitiva può essere riassunta nei seguenti punti:

a) La sfera di applicazione delle nuove norme corrisponde ad un concetto di « urbanistica » notevolmente più ampio di quello accolto dalla legge del 1942: ciò in conformità dell'evoluzione che tale concetto ha avuto dopo l'emanazione di tale legge. Essa si estende non soltanto all'assetto ed all'incremento dei centri abitati ed allo « sviluppo urbanistico in genere del territorio nazionale », ma alle infrastrutture, alle attrezzature, ai servizi, alla tutela del paesaggio e dei centri storici ed ambientali, e all'utilizzazione in genere del territorio nazionale.

Qualsiasi uso del territorio a fini urbanistici deve essere realizzato nell'ambito dei piani regolatori e secondo le previsioni in questi contenute, sicché la disciplina dell'assetto del

territorio implica una « pianificazione », giusta l'espressione usata nel secondo comma dell'articolo 1.

b) La disciplina del territorio e le modalità degli interventi su di esso sono strettamente correlate con le azioni e gli strumenti della programmazione economica, che si articola in un quadro generale di interventi per il complesso del paese ed in specificazioni di sviluppo regionale e sub-regionale, aderenti ai diversi livelli di organismi amministrativi ed operativi cui è affidata l'azione pubblica.

Tale assunto emerge sia dalla statuizione di carattere generale di cui al secondo comma dell'articolo 1, sia dalla specificazione del contenuto dei piani urbanistici di diverso ordine. In particolare, è stabilito che il piano urbanistico nazionale identifica le linee dell'assetto territoriale, in coerenza con il programma economico nazionale.

c) È prevista la formazione di un piano urbanistico nazionale e, coordinati con questo, di piani urbanistici a livello regionale, comprensoriale e comunale, aventi tutti vigore a tempo indeterminato — anche se soggetti a revisioni periodiche o straordinarie (articolo 3) — e destinati ad attuarsi per mezzo di piani particolareggiati, di durata limitata ed anch'essi suscettibili di revisioni (articolo 3, sesto comma).

Tutto il territorio nazionale è in tal modo assoggettato ad una disciplina urbanistica, mediante appositi strumenti di pianificazione con previsioni differenziate in rapporto ai vari gradi di specificazioni.

In coerenza con il procedimento seguito per il programma economico nazionale, il disegno di legge prevede che il piano urbanistico nazionale è approvato con legge (articolo 4), il che conferisce ovviamente alle sue previsioni maggiore forza, soprattutto nei riguardi della pianificazione regionale, senza che ciò peraltro comporti una limitazione dei poteri della regione non consentita dalla Costituzione, come è stato chiarito al capo III della presente relazione.

In proposito va osservato che, pur nel rispetto della autonomia regionale, il problema della conformità dei piani regionali alle indicazioni del piano urbanistico nazionale non poteva essere ignorato dal disegno di legge, che prescrive (articolo 9) in sede di approvazione del piano regionale, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici che deve pronunciarsi specificamente in ordine a tale conformità, e prevede (articolo 8) la istituzione di apposite conferenze al fine di assicurare un'armonizzazione degli strumenti urbani-

stici regionali tra di loro e con il piano urbanistico nazionale.

Va, poi, rilevato che il disegno di legge disciplina, come si è già detto, un nuovo istituto: il piano comprensoriale, che le esperienze operative e la evoluzione della scienza urbanistica indicano come un dispositivo indispensabile per corrispondere all'esigenza di pianificazione di porzioni di territorio che si presentano, sotto vari profili, come entità urbanistiche unitarie ed omogenee.

Allo scopo di assicurare una « direzione » unitaria di tutte le operazioni riguardanti la attuazione dei piani, la realizzazione e la gestione delle opere, il finanziamento delle stesse e la vendita delle aree espropriate, il disegno di legge prevede (articolo 10) l'istituzione di « gestioni urbanistiche » sia al livello comunale che comprensoriale.

d) L'attuazione dei piani regolatori comprensoriali e comunali avviene mediante piani particolareggiati e al di fuori di tali piani e prima della loro formazione è vietata qualsiasi utilizzazione del territorio.

Tale disposizione trova un temperamento nelle norme (articoli 12, primo comma, 13 e 14) che prevedono:

la formazione dei piani particolareggiati nelle sole zone gradualmente interessate da processi di sviluppo e di espansione in atto o previsti, ovvero da esigenze di trasformazione e risanamento;

l'utilizzazione edilizia nelle zone non coperte dai piani particolareggiati in casi tassativamente specificati, nell'intento di assicurare il completamento di costruzioni, e il rifacimento di costruzioni demolite o crollate, la costruzione di edifici isolati a carattere residenziale e di edifici con destinazione esclusivamente rurale in zone non soggette a bonifica od a riforma fondiaria, e la costruzione su aree edificabili in nuclei parzialmente costruiti e già dotati di attrezzature ed impianti pubblici fondamentali;

la formazione di piani edilizi convenzionati in zone, che non siano interessate da processi di sviluppo e di espansione in atto o previsti, con l'onere in tali casi, per i proprietari, di realizzare a propria cura e spese le opere per l'urbanizzazione primaria e di concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione secondaria e generale. L'attività costruttiva in tali zone potrà svolgersi indipendentemente dal piano particolareggiato e sulla base di piani convenzionati di iniziativa privata soltanto se la legge regionale lo preveda espressamente. È appena il caso di rilevare che la legge regionale non deve determinare o deli-

mitare concretamente tali zone, ma specificare i criteri per la individuazione delle zone stesse in conformità al suesposto principio stabilito dall'articolo 14 dell'unito disegno di legge.

Va osservato che l'attività edilizia al di fuori dei piani particolareggiati e, quindi, indipendentemente dell'esproprio, è consentita soltanto nei casi in cui non trova giustificazione l'applicazione del meccanismo espropriativo — di cui si parla alla successiva lettera e) — in quanto si tratta di edifici esistenti da completare, di costruzioni isolate, di aree già fornite delle opere di urbanizzazione ovvero di zone, che non sono comunque interessate da un processo di sviluppo in atto o futuro. In tutti questi casi non ricorrono, evidentemente, le ragioni che hanno consigliato l'adozione del sistema pubblicistico, la cui applicazione sarebbe « antieconomica » e creerebbe notevoli e inutili ritardi e remore alla attività costruttiva.

e) Nell'ambito dei piani particolareggiati è obbligatoria (articolo 17) l'espropriazione delle aree edificabili, delle aree edificate destinate nei piani a servizi pubblici o sociali e delle aree su cui esistono costruzioni a carattere provvisorio, ovvero in contrasto con le destinazioni e con le prescrizioni volumetriche del piano particolareggiato.

Le ragioni che giustificano l'istituto dell'esproprio obbligatorio — che sono state, in via generale, già indicate nel capo II della presente relazione — sono essenzialmente le seguenti: attribuire all'autorità pubblica concreti ed effettivi poteri decisionali — non influenzabili dalle scelte private — nella « direzione » dello sviluppo della città; eliminare la speculazione sulle aree, che si è dimostrata come un grave fattore distorsivo della pianificazione urbanistica, oltre che un fattore di inflazione e di crisi nel settore edilizio; mettere a disposizione dell'edilizia pubblica e privata aree ad un prezzo nel quale sia eliminata — o quanto meno ridotta — l'incidenza degli incrementi di valore derivanti dalle previsioni degli strumenti urbanistici e dagli investimenti delle risorse pubbliche in opere di urbanizzazione; ridurre, conseguentemente, le interferenze private nella formazione ed attuazione dei piani nonché il costo delle costruzioni, operando sulla percentuale di tali costi rappresentata dal prezzo di acquisto dell'area.

Si vuole — secondo un concetto ormai largamente noto — che il proprietario di aree edificabili si trovi, per quanto possibile, in una posizione di indifferenza sia rispetto all'uso cui sarà destinata l'area, che rispetto al mo-

mento della vendita, alla posizione dell'acquirente, all'entità della domanda e dell'offerta, e, in genere, a quegli elementi che caratterizzano il libero mercato delle aree e ne determinano l'andamento. Tale risultato si è ritenuto di poter raggiungere con l'esproprio a favore di un solo soggetto, a sua volta indifferente rispetto agli stessi fatti ed elementi, sia per la sua qualità di soggetto di diritto pubblico, sia perché costretto (oltre che istituzionalmente tenuto) ad operare con assoluta imparzialità, dato l'obbligo dell'esproprio connesso esclusivamente ad una situazione obiettiva;

f) le finalità che giustificano tale forma di esproprio comportano l'adozione di un criterio per la determinazione della relativa indennità, che sia coerente con quelle finalità e ne assicuri il conseguimento.

Abbandonato, per dubbi di legittimità costituzionale cui ha dato luogo, il criterio di determinare l'indennità in misura corrispondente al valore dell'area a una data anteriore al momento dell'espropriazione, (criterio che sarebbe stato certamente preferibile in quanto, bloccando i valori delle aree ad una certa data, avrebbe assicurato da quel momento l'avocazione di ogni ulteriore incremento di valore delle aree e quindi una completa indifferenza dei privati rispetto alle scelte urbanistiche ed alla loro attuazione) si è ritenuto corretto sotto il profilo giuridico e conforme agli scopi perseguiti il sistema accolto nell'articolo 23 del disegno di legge. Tale sistema consiste, per l'indennità relativa ad aree edificate, nel richiamo all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento della città di Napoli, e, per l'indennità relativa alle aree edificabili, nel riferimento al valore di tali aree al momento dell'esproprio, detratti gli incrementi di valore comunque attribuibili alla formazione ed attuazione dei piani regolatori.

All'adozione di un criterio diverso nelle due ipotesi hanno concorso ragioni di equità e considerazioni pratiche: è sembrato, in primo luogo, che quando l'espropriazione venga a colpire un'area edificata (e cioè, nella maggior parte dei casi, un'area compresa nel perimetro urbano o in zone dove è già in atto una espansione dell'abitato), si debba tener conto, nel calcolo dell'indennità, oltre che del valore dell'area e dell'edificio su di essa esistente, del reddito effettivo che il bene assicura al proprietario e cioè del valore della sua utilizzazione attuale; è sembrato inoltre che, essendo il valore dell'area non sempre, o comunque non interamente, riferibile al reddito,

per effetto del plusvalore connesso allo sviluppo urbano e all'esistenza del piano regolatore e del piano particolareggiato, fosse giusto mediare i due termini, così da adeguare, nella determinazione dell'indennizzo, il primo al secondo, limitando conseguentemente il profitto derivante al proprietario dalla incidenza del valore aggiunto cui si è accennato. Poiché l'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, opera nel senso voluto, è stato previsto un rinvio puro e semplice ad esso il che implica, quando manchi del tutto un reddito, la liquidazione di una indennità pari alla metà del valore effettivo dell'immobile.

Nell'ipotesi di espropriazione di aree sulle quali non esistano costruzioni, la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 23 muove dal concetto che, trattandosi di aree non produttive di reddito o produttive, di regola, del solo reddito agrario, non sia giustificato consentire che il proprietario acquisisca, in seguito ad un'espropriazione intesa al perseguimento di un pubblico interesse, il maggior valore che l'area potrà avere per effetto del piano regolatore e del piano particolareggiato, e cioè in conseguenza dell'utilizzazione prevista per la zona e per la stessa area oggetto dell'esproprio. La detrazione di un tale maggior valore (già ammessa, in linea di principio, sia pure con un diverso sistema e con una diversa ampiezza, dagli articoli 77 e seguenti della legge 26 giugno 1865, n. 2539, e dall'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1159) comporta infatti che il proprietario sia indennizzato del valore che può essere attribuito all'area in relazione al suo valore intrinseco, quale risulta dal reddito che essa produce, dal grado della sua idoneità ad una utilizzazione edilizia, dalla sua maggiore o minore vicinanza a centri abitati, dalla natura del terreno, ecc. e cioè in relazione ad elementi, rispetto ai quali il valore derivante dal piano regolatore o dal piano particolareggiato appare effettivamente un valore aggiunto (plusvalore) conseguente ad una attività pubblica e perciò legittimamente attribuibile alla collettività. Questo concetto fa ritenere equo il criterio adottato dall'articolo 23, tanto per quel che attiene al carattere compensativo che deve avere l'indennizzo in caso di esproprio, quanto per il motivo che l'eventuale attribuzione del plusvalore rappresenterebbe, sostanzialmente, un vero e proprio arricchimento senza causa.

Per gli stabilimenti industriali il disegno di legge prevede (articolo 25) oltre la normale indennità, una indennità speciale costituita da una somma corrispondente alle spese soppor-

tate per il trasferimento dell'impianto, e da una somma non superiore al 70 per cento dell'indennità di espropriazione, determinata in base all'importanza dell'impresa, all'entità ed alla natura della produzione, all'avviamento e ad altri elementi che saranno forniti dall'interessato o acquisiti d'ufficio.

Il suddetto criterio è stato suggerito dalla considerazione che gli impianti industriali, sotto il profilo urbanistico, presentano generalmente situazioni più complesse agli effetti della loro rimozione e del loro trasferimento e si è inteso quindi predisporre uno strumento che facilitasse il trasferimento stesso ed inoltre consentisse la ripresa, altrove, dell'attività produttiva dei predetti impianti.

g) L'obbligatorietà dell'espropriazione nell'ambito dei piani particolareggiati trova un limite in alcuni esoneri stabiliti per alcune categorie di aree, in considerazione della loro natura e della loro destinazione.

Il disegno di legge, infatti, prevede che non sono soggetti ad espropriazione (articolo 19) gli immobili facenti parte del demanio pubblico o soggetti al regime del demanio pubblico e i beni patrimoniali indisponibili dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, come pure gli immobili indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato e nell'articolo 9 del Concordato con la Santa Sede.

Sono poi esonerate dall'espropriazione le aree appartenenti alle istituzioni culturali, assistenziali o religiose (articolo 20), sempre, però, che ricorrano le seguenti condizioni;

a) che le aree stesse appartengano a detti enti alla data di presentazione della legge al Parlamento;

b) che l'utilizzazione richiesta sia intesa al soddisfacimento delle specifiche finalità dell'ente;

c) che la destinazione per la quale è chiesto l'esonero risulti da vincolo a tempo indeterminato;

d) che la destinazione sia conforme alle previsioni dei piani urbanistici, prevedendosi, nel caso di incompatibilità con tali previsioni, la permuta dell'area.

È infine previsto l'esonero, su richiesta del proprietario, delle aree per la costruzione di abitazioni ad uso familiare (articolo 21). Tale esonero è subordinato ad alcune condizioni, fra le quali occorre mettere in rilievo quella relativa alla inalienabilità per un periodo di 15 anni dell'immobile costruito: ciò allo scopo di assicurare che tale immobile sia effettivamente destinato all'uso, per il quale viene consentito l'esonero, e di evitare qualsiasi speculazione.

È ammessa la possibilità di una permuta con area diversa da quella richiesta.

h) La procedura per le espropriazioni è notevolmente semplificata (articolo 22).

Giova mettere in rilievo che tale articolo prevede che i beni espropriati possono essere lasciati in comodato precario, purché il proprietario lo richieda, e che l'indennità viene corrisposta ovvero, in caso di contestazione, depositata entro un anno dall'espropriazione o dalla cessazione del comodato precario.

Tale dilazione è molto importante in quanto consentirà all'autorità urbanistica, in molti casi, di far fronte al pagamento dell'indennità con il ricavato della cessione delle aree. D'altra parte vengono tutelati equamente gli interessi del proprietario, in quanto la disposizione succitata prevede la corresponsione ad esso degli interessi al tasso legale per il periodo compreso tra la data del decreto di espropriazione e la data dell'effettivo pagamento dell'indennità.

i) L'utilizzazione delle aree espropriate avviene (articolo 26) nei seguenti modi:

L'autorità competente riserva a sé soltanto le aree per i servizi pubblici generali o speciali di sua competenza, nonché le aree da adibirsi a finalità di interesse pubblico, specificate nel piano, mediante concessioni od affitti: in proposito va osservato che per tale ultima categoria di aree la concessione in affitto, o eventualmente la cessione del diritto di superficie, è giustificata dalla particolare destinazione delle aree stesse: es. impianti sportivi, mercati, ambulatori;

l'autorità competente vende tutte le altre aree: quelle destinate ad utilizzazione pubblica, agli enti pubblici interessati (Stato, enti territoriali, associazioni ed istituti religiosi e di culto); quelle destinate all'edilizia popolare ed economica, agli enti che operano in tale settore; e quelle destinate ad utilizzazione privata, ai privati mediante gare;

il prezzo delle aree, per la vendita allo Stato, agli enti pubblici ed associazioni ed alle istituzioni suindicate, è determinato dalla somma dell'indennità di espropriazione con gli interessi, dall'importo delle opere di urbanizzazione primaria, da una quota dei costi per i servizi e dalle spese generali e dagli accantonamenti per gli oneri pluriennali o di carattere straordinario;

il prezzo base d'asta, per le aree destinate ad utilizzazione privata, viene determinato in relazione all'indice di sfruttamento edilizio ed alla destinazione d'uso delle aree stesse e non può essere inferiore al prezzo medio stabilito con i criteri di cui al punto pre-

cedente per le aree comprese in zone aventi analoghe caratteristiche;

le gare (articolo 27) per la vendita delle aree ai privati sono tenute periodicamente — ogni bimestre — per una quantità di aree non inferiore a quella complessivamente richiesta e per i tipi e le costruzioni indicate dagli interessati; ciò allo scopo di assicurare tempestivamente una disponibilità di aree adeguata, sia qualitativamente che quantitativamente, alle esigenze del mercato. In tal modo sarà evitato l'inconveniente, da alcuni prospettato, che attraverso le aste possa verificarsi una lievitazione dei prezzi delle aree che farebbe venir meno uno dei principali vantaggi del regime pubblicistico, che è appunto quello, come si è detto, di determinare una riduzione dell'incidenza delle aree sul costo delle costruzioni.

l) L'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e la vendita delle aree (articolo 28) debbono essere coordinate in maniera tale che la realizzazione delle opere stesse sia completata prima o contemporaneamente alla utilizzazione delle costruzioni. Ciò al fine di assicurare che le costruzioni, al momento della loro utilizzazione, siano fornite di tutti i servizi e delle attrezzature necessarie per la vita associata, evitandosi così i noti, gravi inconvenienti che hanno caratterizzato in passato, così frequentemente, la realizzazione dei quartieri di espansione delle città.

m) Le aree acquistate da enti o da privati non possono formare oggetto di alienazione, pena la nullità della vendita o dell'aggiudicazione e la decadenza dalle agevolazioni fiscali fruite. Lo scopo di tale disposizione (articolo 30) è evidentemente quello di evitare che si crei un commercio delle aree, che determinerebbe un aumento dei prezzi delle aree stesse vanificando così una delle finalità essenziali del sistema pubblicistico.

4. — Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali continuano ad essere applicate, in materia urbanistica, le norme in vigore, fatta eccezione per i territori dichiarati di accelerata urbanizzazione nei quali trova applicazione il regime pubblicistico sopra illustrato, con alcuni temperamenti che sono giustificati dalla esigenza di assicurare un graduale passaggio dal regime attuale a quello definitivo.

Tali temperamenti, come sarà meglio chiarito in seguito, riguardano l'indennità di esproprio, gli esoneri dall'esproprio, gli strumenti operativi.

In tale periodo, l'applicazione dell'istituto dell'esproprio obbligatorio è limitata ai territori, nei quali l'espansione degli insediamenti

abitativi e produttivi è sollecitata da fattori economici e sociali o dallo sviluppo industriale, ai territori che abbiano una particolare importanza sotto il profilo turistico e a quelli dove l'applicazione del particolare regime sia resa necessaria da esigenze di coordinato sviluppo urbanistico.

La delimitazione di questi territori è fatta (articolo 32) con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri dell'interno e del bilancio e con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord, sentiti i consigli comunali interessati.

È stabilito un periodo di tre mesi dalla entrata in vigore della nuova legge per la dichiarazione delle zone di accelerata urbanizzazione, ma è prevista la possibilità di successive dichiarazioni di altre zone fino all'entrata in vigore del piano urbanistico nazionale.

Il regime previsto dal disegno di legge per le zone di accelerata urbanizzazione può sintetizzarsi nei seguenti punti:

a) i territori suddetti sono assoggettati alle norme contenute nel titolo III del disegno di legge; vige, pertanto, in essi il sistema dell'esproprio obbligatorio, il quale, pur operando in un ambito territoriale relativamente circoscritto, è destinato a spiegare effetti di ampia portata, ai fini che la nuova legge si propone, non soltanto perché la dichiarazione di accelerata urbanizzazione interesserà le zone di maggiore importanza sotto il profilo residenziale, industriale, turistico, ecc. e dove quindi è necessario operare con strumenti nuovi, ma anche per l'influenza che essa non potrà non esercitare sul mercato delle aree nelle zone non coperte da dichiarazione di accelerata urbanizzazione.

D'altra parte, la non automaticità del nuovo sistema e la determinazione delle zone con atto di governo consentiranno di poter graduare la sua applicazione, sia nel tempo che nello spazio, in relazione alle effettive necessità, alle possibilità finanziarie dei comuni, agli interventi finanziari dello Stato, nonché all'esistenza o meno di strumenti che, come i piani della 167, rappresentano una anticipazione sia pure parziale del sistema stesso e quindi possono facilitarne la sua iniziale attuazione.

b) L'esigenza di garantire in tali zone il rapido avvio e l'effettiva funzionalità del sistema spiega, tra l'altro, la previsione di piani operativi (articolo 37) e dello speciale

procedimento previsto per la loro formazione ed approvazione.

I piani operativi sono strumenti aventi efficacia di piano particolareggiato, intesi a far fronte alle esigenze di espansione per un limitato periodo di tempo: sostituiscono i piani regolatori preesistenti e possono confermare, in tutto o in parte, i piani particolareggiati in vigore.

Dove esistono i piani adottati od approvati in base alla legge 167 questi, con eventuali integrazioni e modifiche, costituiscono i piani operativi e ad essi si applicano le norme previste per questi ultimi. Tale norma (articolo 38) è di particolare importanza, in quanto consente l'utilizzazione di strumenti che sono stati già elaborati e che in molti casi sono già in corso di attuazione, con il vantaggio, altresì, di attuare nell'ambito di tali piani un regime « unico », sia per quanto riguarda il soggetto che procede all'espropriazione e sia per quanto concerne i vari sistemi di utilizzazione delle aree previsti dalla 167, che hanno creato non pochi inconvenienti nella pratica attuazione.

Allo scopo di assicurare la sollecita elaborazione dei piani operativi e la loro immediata entrata in vigore, il disegno di legge stabilisce che i piani debbono essere adottati entro un breve periodo di tempo — tre mesi — dalla data di pubblicazione del decreto dichiarativo di accelerata urbanizzazione; sono redatti da una apposita commissione, nominata dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno, che per la sua composizione sia in grado di valutare le esigenze locali, cui si intende provvedere con il regime transitorio, nel più ampio quadro della futura pianificazione urbanistica affidata alla competenza delle regioni; sono approvati in base a particolari norme procedurali (articolo 40); ed è previsto un intervento sostitutivo (articolo 41) nel caso in cui il piano non sia adottato nel termine prescritto

c) Nell'ambito dei piani operativi l'utilizzazione delle aree avviene, come si è accennato, in base al sistema dell'esproprio delle aree da parte del comune o del consorzio, dell'urbanizzazione delle aree stesse e della vendita. Al di fuori dei piani operativi (articolo 34) l'attività edilizia è ammessa in tutti i casi previsti per la disciplina definitiva (articolo 13) ed in più nei seguenti:

— per l'utilizzazione di licenze edilizie già rilasciate;

— per l'edificazione su aree comprese in piani particolareggiati o in convenzioni già approvate ed efficaci al 12 dicembre 1963, sem-

pre che la domanda per il rilascio della licenza edilizia sia stata già presentata o venga presentata entro due mesi dall'entrata in vigore della nuova legge e sempre che l'utilizzazione richiesta sia conforme alle previsioni urbanistico-edilizie in vigore;

— per l'edificazione su aree non comprese in piani particolareggiati o in convenzioni e lottizzazioni già approvate, quando la domanda per la licenza edilizia sia stata presentata entro il 12 dicembre 1963 e l'utilizzazione richiesta sia conforme alle norme urbanistico-edilizie in vigore, sia per quanto riguarda la destinazione che i tempi di attuazione.

Va posto in rilievo che la prescrizione dell'osservanza dei tempi di attuazione della espansione urbanistica delle città è molto importante, poiché è intesa ad evitare la « diffusione » delle costruzioni nelle varie zone del territorio comunale, con gravi conseguenze — facilmente intuibili — sia per quanto concerne l'ordinato ed armonico sviluppo degli abitati che il problema della dotazione dei servizi e delle attrezzature pubbliche.

Come vedesi, gli ulteriori casi di esonero dall'esproprio previsti dal suddetto articolo 34 per i territori dichiarati di accelerata urbanizzazione sono giustificati, in quanto contemplano utilizzazioni già consentite o la cui esecuzione rappresenti per il proprietario delle aree una fondata aspettativa.

In ogni modo, va precisato che i suddetti esoneri, e cioè quelli previsti dall'articolo 34, lettere c) e d), sono limitati nel tempo, in quanto condizionati ad alcuni termini perentori, sia per quanto riguarda l'inizio che il completamento delle opere, e la cui inosservanza determina la decadenza dal diritto di costruire.

Va, infine, messo in rilievo che in tutti i casi previsti dall'articolo 34 di un diritto del proprietario all'utilizzazione diretta delle aree, è ammesso un solo trasferimento di proprietà per atto tra vivi dopo la data del 12 dicembre 1963: ciò significa che soltanto al primo avvenute causa si trasferisce il diritto di cui sopra, ovviamente con le limitazioni temporali, relative al suo esercizio, di cui si è detto.

Lo scopo della norma è quello di evitare che si crei un commercio di tali aree, per così dire, privilegiate che, oltre a determinare un aumento del prezzo delle aree stesse, avrebbe conseguenze perturbatrici di carattere generale sull'attività costruttiva.

d) Un cenno particolare merita la norma dell'articolo 42 (convenzioni con i privati).

Tale disposizione stabilisce che le convenzioni stipulate tra i Comuni ed i privati per

l'attuazione di lottizzazioni a scopo edificatorio, conservano la loro efficacia. Ciò però viene subordinato all'esistenza di due condizioni:

a) che esse non siano in contrasto con le previsioni dei piani operativi;

b) che le convenzioni stesse contengano l'impegno, adeguatamente garantito, dei proprietari di realizzare a proprie spese le opere di urbanizzazione primaria nonché di concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione secondaria e per quelle che siano necessarie per allacciare le zone ai pubblici servizi.

Mentre la mancanza del primo requisito comporta la inattuabilità della convenzione, la insussistenza del secondo comporta l'obbligo dei proprietari di una revisione della convenzione per il necessario adeguamento, in mancanza del quale la convenzione stessa non potrà avere esecuzione.

Va precisato che le convenzioni cui si riferisce l'articolo 42 sono quelle stipulate dopo il 12 dicembre 1963 e prima dell'entrata in vigore della legge.

È stabilito che, in ogni caso, restano in vigore le convenzioni di cui agli articoli 16 e 18 della legge 167, in quanto queste già contemplano l'impegno dei proprietari di partecipare alle opere di urbanizzazione e sono previste nell'ambito e in conformità a strumenti che assumono il valore di piani operativi.

e) Nei territori dichiarati di accelerata urbanizzazione l'indennità di espropriazione è determinata (articolo 36) in base all'articolo 13 della legge di Napoli, sia per l'esproprio di aree edificate che per le aree edificabili, mentre, come si è già detto, in regime definitivo sono previsti due diversi criteri di determinazione dell'indennità.

Le ragioni per cui è stata ammessa tale diversità sono sostanzialmente due: non soltanto, infatti, si è voluto in tal modo attenuare la differenza tra le zone di accelerata urbanizzazione e le altre zone per quanto concerne la misura degli indennizzi, dato che l'articolo 13 della legge di Napoli consente al proprietario di realizzare una quota, sia pure limitata, delle cosiddette plusvalenze; ma si è ritenuto equo, in una fase di passaggio da una disciplina legislativa più larga ad una più rigorosa, tener conto in certa misura di aspettative di fatto, non sempre fondate su intenti speculativi, tanto più che, potendo la nuova disciplina incidere nell'ambito dei piani particolareggiati già esistenti o in corso di attuazione, le stesse prescrizioni urbanistiche che a molti proprietari hanno permesso di realizzare indennizzi determinati sulla base

del libero mercato (valore venale), consentirebbero ad altri indennità molto meno elevate.

L'adozione del suddetto criterio appare, d'altra parte, giustificata anche dal fatto che esso coincide sostanzialmente con il criterio stabilito per i piani della 167.

Il testo dell'articolo 36 è stato perciò ispirato, sotto i diversi profili accennati, da motivi il cui riconoscimento non comporta alcuna deroga ai principi informativi del disegno di legge né pregiudica il conseguimento dei fini che esso vuole raggiungere.

f) Nella disciplina delle zone di accelerata urbanizzazione sono previste le gestioni urbanistiche e i comprensori di più Comuni.

Le norme proposte per le gestioni urbanistiche ed i comprensori sono ispirate sostanzialmente ai seguenti scopi: in primo luogo, all'esigenza di affidare l'esecuzione della disciplina urbanistica transitoria ad organi locali che, per la loro composizione e la loro organizzazione interna, siano in grado di svolgere le proprie funzioni con una sufficiente autonomia e con la necessaria competenza tecnica; in secondo luogo, alla opportunità di assicurare lo svolgimento di tali funzioni anche con il raggruppamento di più comuni nell'esercizio dell'attività urbanistica, quando situazioni di natura finanziaria o di carattere locale o, comunque, di convenienza — opportunamente valutate — suggeriscano un'azione coordinata in un determinato ambito territoriale; da ultimo, alla necessità di un controllo sull'azione degli organi locali, attuato non soltanto in seno a tali organi, ma anche dall'esterno, ad opera dei Ministeri dei lavori pubblici e dell'interno, nella sfera della loro rispettiva competenza.

Uno scopo indiretto delle norme in esame è, poi, quello di fornire un'esperienza amministrativa alle regioni, con riferimento alla previsione di organi analoghi, contenuta nell'articolo 10 del disegno di legge.

Il sistema accolto può essere così delineato:

— *Gestioni urbanistiche*: la gestione urbanistica è concepita come una « speciale azienda municipalizzata » ed è, perciò, inquadrata nell'amministrazione locale, allo stesso modo delle aziende municipalizzate previste dal decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2578, espressamente richiamato nell'articolo 44 del disegno di legge. Essa ha il compito di procedere agli studi per la formazione dei piani particolareggiati ed alla loro ese-

cuzione (articolo 45) con i mezzi finanziari specificati nello stesso articolo 45 e provenienti da entrate non fiscali e, comunque, estranee alle fonti di entrata di cui i comuni sono ordinariamente autorizzati a valersi. È prevista la costituzione nell'ambito della gestione — cui è preposto un direttore (articolo 47) — di una Commissione amministratrice con i compiti previsti dal regio decreto citato. Il controllo contabile sulla gestione è affidato ad un collegio sindacale (articolo 49), mentre il controllo esterno è esercitato congiuntamente dai Ministri dei lavori pubblici e dell'interno, sulla base del relativo bilancio (articolo 50). Per quanto non sia espressamente previsto nello schema, si applicano le norme del regio decreto n. 2578: il che assicura, tra l'altro, l'esercizio della normale vigilanza prevista da tale decreto.

Il disegno di legge si è dunque valso di norme in vigore, adattandole alle particolari esigenze cui ha dovuto provvedere.

— *Comprensori*: come la gestione urbanistica, anche il comprensorio previsto dagli articoli 51-62 del disegno di legge non è una figura giuridica nuova, essendo inquadrato nella categoria dei consorzi previsti dal titolo IV del testo unico 3 marzo 1934, n. 383. Esso presenta tuttavia aspetti particolari che lo distinguono principalmente sotto due profili: il comprensorio è, infatti, un consorzio obbligatorio, istituito con decreto del Presidente della Repubblica ed è assoggettato a forme inconsuete di controllo (articoli 58, 60, 61 e 62), intese a garantire un funzionamento adeguato all'importanza dei compiti, anche tecnici, affidatigli.

L'una e l'altra eccezione si giustificano per diversi motivi e sono, comunque, circondate da garanzie e cautele, che riducono notevolmente la limitazione dell'autarchia comunale in esse ravvisabile.

Sotto il primo aspetto, le finalità della nuova legge, pongono come un'esigenza inderogabile che sia garantita una piena e coordinata attuazione dei piani urbanistici, anche nelle zone di accelerata urbanizzazione, nelle quali esistono particolari ragioni per quella azione di « avvio rapido » verso una efficiente sistemazione urbanistica, che è tra gli scopi della disciplina transitoria. Tale carattere di transitorietà accentua, d'altronde, quest'esigenza (soprattutto per quanto concerne l'adeguatezza delle soluzioni che saranno adottate), dovendo dette soluzioni essere stabilite in modo che sia possibile il loro coordinamento con quelle che saranno suc-

cessivamente decise: il che comporta una valutazione più ampia e comprensiva di quella propria dell'ente locale.

La posizione dei comuni è, d'altra parte, tutelata nello schema in più modi, e particolarmente: dalla presenza di rappresentanti del comune anche nella commissione prevista dall'articolo 39, dall'obbligo di indicare, nel decreto istitutivo del comprensorio, i motivi che giustificano l'istituzione stessa (articolo 54, lettera a), dalla previsione di una durata prestabilita dell'ente (articolo 54, lettera d), dalla composizione del suo organo deliberante (l'assemblea generale: articolo 54, lettera g), dall'attribuzione ai comuni stessi della scelta dei membri di tale organo.

Nel complesso si può, quindi, affermare che il disegno di legge attua un giusto equilibrio tra gli scopi che si vogliono perseguire, riconoscendo carattere obbligatorio ai comprensori, ed una sostanziale tutela dell'autonomia comunale.

Quanto ai controlli sull'attività dei comprensori, il disegno di legge riproduce sostanzialmente il sistema accolto per le gestioni urbanistiche. Esso attribuisce, infatti, ad un collegio sindacale il controllo contabile sulla gestione dell'ente (articolo 57) ed assoggetta all'approvazione dei Ministri dei lavori pubblici e dell'interno lo statuto ed il bilancio relativo all'attività urbanistica, mentre affida al solo Ministro dei lavori pubblici la vigilanza su tale attività, lasciando invariate le altre forme di vigilanza e di controllo previste dall'articolo 165 del testo unico 23 marzo 1934, n. 383. L'articolo 62 prevede, infine, la possibilità che sia deliberato lo scioglimento dell'amministrazione ordinaria del comprensorio, nei casi stabiliti dall'articolo 166, primo comma, del citato testo unico.

5. — Il titolo V del disegno di legge riguarda la disciplina del risanamento conservativo dei centri storici e la tutela delle zone di interesse paesistico.

Nei centri di interesse storico, artistico, ambientale e nelle zone di interesse archeologico e paesistico, sono previsti speciali piani particolareggiati esecutivi. Prima dell'approvazione di questi è stabilito (articolo 63) il divieto di qualsiasi trasformazione o mutamento dello stato dei luoghi e degli edifici, fatta eccezione per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria, previa autorizzazione della competente autorità urbanistica.

I piani particolareggiati esecutivi (articolo 64) per i centri di interesse storico, artistico, ambientale, sono intesi ad attuare il

risanamento di tali centri, attraverso la conservazione degli edifici e degli spazi che abbiano particolari caratteristiche e la sistemazione degli edifici mediante opere di restauro architettonico e risanamento interno.

Un limite preciso nella strutturazione di tali piani è costituito dal divieto di qualsiasi aumento di volume o di altezza degli edifici o di trasformazione degli edifici stessi che possano alterarne le strutture e gli elementi architettonici che abbiano caratteristiche di interesse storico, artistico ed ambientale.

Nell'attuazione dei piani suddetti trovano applicazione le norme del titolo III del disegno di legge riguardanti l'esproprio obbligatorio: e precisamente per le opere di trasformazione degli immobili, per il mutamento delle destinazioni d'uso e per la rifusione particellare, la quale ricorre in quei casi in cui le previsioni dei piani comportano spostamenti e rettifiche di confini tra le varie proprietà.

È, però, previsto l'esercizio di un diritto di prelazione da parte dei proprietari delle unità abitative ricostituite. Inoltre è previsto il concorso dei proprietari alle opere di restauro, in misura pari all'utile ad essi derivante dalle opere effettuate, salva la facoltà dei proprietari stessi di procedere direttamente all'esecuzione delle opere.

Anche per l'attuazione dei piani esecutivi, intesi alla conservazione e valorizzazione delle zone di interesse archeologico o paesistico e dei parchi nazionali e regionali (articolo 66) il disegno di legge prevede l'applicazione delle norme del titolo III riguardanti l'esproprio.

Particolari norme sono dettate per l'approvazione dei due suddetti tipi di piani.

6. — Il titolo VI del disegno di legge, come si è detto, contiene norme riguardanti le agevolazioni tributarie e le incompatibilità degli amministratori, dei dipendenti e degli esperti dei comuni, dei comprensori e delle gestioni urbanistiche.

Per quanto concerne le agevolazioni tributarie, l'articolo 67 prevede per gli atti di espropriazione e di vendita delle aree, effettuate in applicazione della legge, l'imposta di registro in misura fissa e la riduzione ad un

quarto delle imposte ipotecarie, nonché l'esenzione da qualsiasi imposta per gli immobili espropriati, salvo che tali immobili non siano concessi in comodato precario e non diano al comodatario un reddito.

Va rilevato che le esenzioni suddette ed in particolare quella dall'imposta di registro costituiscono un notevole incentivo all'acquisizione delle aree da parte dei costruttori e in definitiva un minor « costo » delle aree medesime.

7. — Per quanto riguarda le norme del titolo VII (disposizioni finali) va rilevato che sono di particolare importanza gli articoli 69 e 70.

L'articolo 69 prevede molto opportunamente una serie di incompatibilità per gli amministratori, i dipendenti, gli esperti dei comuni, dei comprensori e delle gestioni urbanistiche.

L'articolo 70 riguarda la delega legislativa e ne precisa l'oggetto, i criteri e i termini.

Gli oggetti di tale delega sono:

a) il coordinamento del piano urbanistico nazionale con la programmazione economica;

b) la costituzione del comitato urbanistico nazionale;

c) la disciplina dei compiti, dell'organizzazione e del funzionamento delle conferenze previste dall'articolo 9;

d) le norme tecniche generali in materia urbanistica valevoli fino all'approvazione del piano urbanistico nazionale;

e) la disciplina urbanistica transitoria dei centri di interesse storico, artistico ed ambientale, delle zone di interesse archeologico e paesistico e dei parchi nazionali;

f) il coordinamento della nuova legge con le leggi speciali in materia di tutela storica, artistica, archeologica e del paesaggio, nonché in materia di edilizia scolastica e di demanio marittimo;

g) la disciplina transitoria relativa alla armonizzazione dei piani regolatori urbanistici comprensoriali e comunali con i criteri e prescrizioni contenuti nei piani regolatori delle zone industriali previste dalle norme vigenti.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I.

FINALITÀ DELLA LEGGE

ART. 1.

(Finalità della legge)

L'impianto, l'espansione e le trasformazioni degli insediamenti abitativi e produttivi, della rete infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi, l'utilizzazione ai fini urbanistici del territorio anche in relazione alla tutela dei centri di interesse storico, artistico ed ambientale e delle zone di interesse archeologico e paesistico, sono regolati da piani urbanistici, secondo le disposizioni della presente legge.

La pianificazione urbanistica deve essere coordinata con la programmazione economica.

ART. 2.

(Piani urbanistici)

I piani urbanistici sono:

- il piano urbanistico nazionale;
- i piani urbanistici regionali;
- i piani urbanistici comprensoriali o comunali.

ART. 3.

(Durata dei piani urbanistici. Revisioni e varianti, obbligatorietà delle prescrizioni dei piani e delle revisioni)

I piani urbanistici di cui al precedente articolo 2, formati ai sensi della presente legge, hanno vigore a tempo indeterminato.

Il piano urbanistico nazionale è soggetto a revisioni periodiche in relazione all'entrata in vigore del programma economico nazionale.

I piani urbanistici regionali sono soggetti a revisioni periodiche in relazione all'entrata in vigore dei piani regionali di intervento.

I piani urbanistici comprensoriali e comunali sono soggetti a revisione per conformarli ai piani di cui al precedente comma.

I piani urbanistici di cui ai precedenti commi sono soggetti a revisioni straordinarie

quando ricorrano gravi ragioni di interesse pubblico.

I piani particolareggiati hanno la durata di dieci anni dalla data della loro approvazione. Le loro varianti possono aver corso, con la preventiva autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, quando siano rese necessarie da revisioni del piano urbanistico nazionale o dei piani regolatori o quando, per cause sopravvenute, essi risultino totalmente o parzialmente inattuabili o sia accertata la convenienza di migliorarli.

Le revisioni e le varianti sono effettuate con la stessa procedura prevista per la formazione ed approvazione dei piani.

Le prescrizioni contenute nei piani, nelle revisioni e nelle varianti vincolano le amministrazioni pubbliche ed i privati.

ART. 4.

(Formazione, approvazione ed entrata in vigore del piano urbanistico nazionale)

Il piano urbanistico nazionale e le sue revisioni sono approvati con legge.

Il piano è pubblicato su apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale*.

Gli studi necessari per la redazione e le revisioni del piano sono compiuti dal comitato urbanistico nazionale, da istituirsi ai sensi dell'articolo 70.

ART. 5.

(Contenuto del piano urbanistico nazionale)

Il piano urbanistico nazionale:

a) identifica le linee dell'assetto territoriale, in coerenza con il programma economico nazionale;

b) indica i vincoli di carattere generale attinenti alla tutela dei luoghi di interesse paesistico, storico, artistico, archeologico e ambientale d'importanza nazionale ed indica i centri di interesse storico, artistico ed ambientale e le zone di interesse archeologico, paesistico e dei parchi nazionali, cui tali vincoli si riferiscono.

Con la legge di approvazione del piano urbanistico nazionale sono stabilite prescrizioni tecniche, di carattere generale, da osservarsi nella formazione dei piani urbanistici.

TITOLO II.

DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLE REGIONI IN MATERIA DI URBANISTICA

ART. 6.

(Leggi e regolamenti urbanistici regionali)

Le regioni disciplinano con leggi e con regolamenti la pianificazione urbanistica nell'ambito del proprio territorio, attenendosi ai principi stabiliti dalla presente legge.

ART. 7.

(Piano urbanistico regionale)

Le leggi regionali prevedono l'adozione di piani urbanistici regionali, con l'osservanza dei seguenti principi:

a) che i piani contemplino l'intero territorio della regione;

b) che integrino, per quanto riguarda il territorio della regione, le prescrizioni del piano urbanistico nazionale nelle materie indicate nella lettera b) dell'articolo 5, e che siano coordinati con i piani di cui alla legge 26 giugno 1965, n. 717;

c) che individuino i comprensori urbanistici nell'ambito del territorio regionale;

d) che delimitino il perimetro dei centri di interesse storico artistico ed ambientale, delle zone di interesse archeologico e paesistico e dei parchi regionali.

I piani urbanistici regionali sono soggetti a revisioni periodiche, ai sensi del precedente articolo 3.

ART. 8.

(Adozione del piano urbanistico regionale. Procedimento per la formazione)

I piani urbanistici regionali sono adottati con decreto del presidente della giunta regionale, previa deliberazione del consiglio regionale.

La legge regionale disciplina il procedimento per la formazione del piano urbanistico regionale, assicurando pubblicità al relativo progetto ed ammettendo la presentazione di osservazioni e proposte, delle quali deve essere garantito l'esame.

Per agevolare la conformità dei piani urbanistici regionali al piano urbanistico nazionale nonché il coordinamento tra le regioni e tra queste e gli organi del Governo centrale

ai fini di un'armonica disciplina urbanistica sono istituite apposite conferenze, secondo le norme delegate da emanare ai sensi dell'articolo 70, lettera c).

ART. 9.

(Approvazione del piano regionale)

Il piano urbanistico regionale è approvato con decreto del presidente della regione, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sulla conformità al piano urbanistico nazionale.

Il piano è pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della regione.

ART. 10.

(Gestioni urbanistiche e comprensori)

La legge regionale disciplina la costituzione delle gestioni urbanistiche dei comuni, ne determina i compiti con l'osservanza dei criteri di cui al successivo articolo 45 e ne regola l'organizzazione ed il funzionamento; stabilisce i modi di costituzione dei comprensori, le loro attribuzioni, la composizione, l'organizzazione ed il funzionamento.

ART. 11.

(Piani regolatori urbanistici comprensoriali e comunali)

La legge regionale disciplina la formazione, l'adozione e l'approvazione dei piani regolatori comprensoriali e comunali, con l'osservanza dei seguenti principi:

a) che i piani contemplino l'intero territorio del comprensorio o del comune;

b) che siano previsti e regolati l'impianto, lo sviluppo e la trasformazione degli insediamenti abitativi e produttivi, le destinazioni d'uso e le norme per l'utilizzazione delle aree;

c) che siano previsti e regolati le opere, gli impianti ed i servizi pubblici o di uso pubblico generale o speciale, ivi comprese le attrezzature ricreative e sportive;

d) che siano dettate prescrizioni d'uso per le zone di interesse paesistico, storico, archeologico, artistico, ambientale, turistico;

e) che siano determinate le fasi di attuazione, con specifico riferimento all'esecuzione delle opere pubbliche o di interesse pubblico.

La legge regionale stabilisce inoltre i termini entro i quali i piani devono essere for-

mati e deliberati; il procedimento per la formazione, l'adozione e l'approvazione; le forme di pubblicità che dovranno essere osservate per il progetto e per i piani; la presentazione e l'esame delle osservazioni e delle proposte sui progetti; i termini per le revisioni dei piani; i casi, i modi e la durata dell'intervento sostitutivo della regione e, per i comuni aventi gestione urbanistica propria, del trasferimento delle loro attribuzioni ai comprensori.

ART. 12.

(Piani particolareggiati)

La legge regionale prevede l'attuazione dei piani regolatori comprensoriali e comunali, mediante piani particolareggiati nelle zone gradualmente interessate da processi di sviluppo o di espansione in atto o previsti, ovvero da esigenze di trasformazione o di risanamento.

I piani particolareggiati devono contenere:

- a) la delimitazione del loro perimetro;
- b) la precisazione degli interventi;
- c) la specificazione delle opere pubbliche o destinate ad uso pubblico generale o speciale, comprese le attrezzature ricreative e sportive e l'indicazione delle aree su cui dovranno essere ubicate;
- d) l'indicazione planovolumetrica degli insediamenti abitativi e produttivi, la specificazione dettagliata delle relative opere di urbanizzazione primaria, delle attrezzature e dei servizi;
- e) l'indicazione delle aree soggette ed espropriazione;
- f) i tempi di attuazione secondo programmi annuali, indicanti le opere da effettuarsi nel corso dei singoli esercizi;
- g) la previsione di massima delle spese occorrenti per la loro attuazione, comprese quelle per le espropriazioni da effettuarsi in esecuzione del programma annuale e l'indicazione dei mezzi per la loro copertura;
- h) le altre norme tecniche eventualmente necessarie.

Determina inoltre il procedimento per la formazione e per l'adozione dei piani particolareggiati, assicurando pubblicità al relativo progetto ed ammettendo la presentazione di osservazioni e proposte, delle quali deve essere garantito l'esame.

Stabilisce le forme per l'approvazione dei piani ed i casi, i modi e la durata degli eventuali interventi sostitutivi.

ART. 13.

*(Edificazione in zone non coperte
dal piano particolareggiato)*

La legge regionale disciplina l'edificazione nelle zone non coperte da piani particolareggiati, attenendosi al criterio che l'utilizzazione edilizia sia ammessa esclusivamente nei seguenti casi:

a) completamento di immobili esistenti;
b) costruzione di edifici isolati con speciale destinazione;

c) costruzione di edifici isolati a carattere residenziale, non costituenti nucleo associativo urbano e con volume fabbricabile non superiore a metri cubi 1.500;

d) costruzioni su aree edificabili in nuclei parzialmente costruiti, appartenenti ad insediamenti già dotati di attrezzature e di impianti pubblici fondamentali, purché la costruzione sia effettuata con il rispetto delle norme di edificazione contenute nei piani regolatori e l'area non sia soggetta a speciali vincoli;

e) costruzione di edifici con destinazione esclusivamente rurale in zone non soggette a bonifica ed a riforma fondiaria;

f) ricostruzione nei casi di demolizione, perimento o crollo totale o parziale di edifici già esistenti. Si applicano le disposizioni dell'articolo 31.

Gli edifici indicati nella lettera c) debbono distare fra loro non meno di 500 metri.

La legge regionale determina quale parte degli oneri per le opere di urbanizzazione primaria, per lo sviluppo dei servizi pubblici e per spese generali il proprietario sia tenuto a sopportare.

ART. 14.

(Piani edilizi convenzionati)

La legge regionale può stabilire che, nelle zone non interessate da processi di sviluppo e di espansione, in atto o previsti, l'attività costruttiva venga attuata a mezzo di piani edilizi convenzionati.

Detti piani debbono estendersi ad unità urbanistiche organiche e rispettare le previsioni dei piani regolatori generali.

Le relative convenzioni da stipulare tra il comune ed i proprietari debbono contenere l'impegno dei proprietari, adeguatamente garantito, di realizzare a proprie cure e spese le opere per la urbanizzazione primaria nonché di concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione secondaria nell'ambito del piano

convenzionato e per quelle che siano necessarie per allacciare le zone ai pubblici servizi.

ART. 15.

(Regime transitorio)

La legge regionale determina la disciplina edilizia applicabile nel periodo di tempo compreso tra l'entrata in vigore del piano urbanistico regionale e l'entrata in vigore dei piani comprensoriali e comunali.

ART. 16.

(Regolamenti e norme in materia di edilizia)

La legge regionale disciplina la procedura per la emanazione dei regolamenti edilizi ad opera dei comprensori e dei comuni, i procedimenti amministrativi per il rilascio delle licenze edilizie e delle licenze d'uso, l'adozione di misure di salvaguardia, la natura di tali misure, i modi ed i procedimenti per la loro adozione.

TITOLO III

NORME RELATIVE ALLE ESPROPRIAZIONI ED ALL'UTILIZZAZIONE DELLE AREE ESPROPRIATE

ART. 17.

(Espropriazioni)

L'autorità competente promuove l'espropriazione, nell'ambito dei piani particolareggiati e in seguito alla loro approvazione:

- a) delle aree edificabili;
- b) delle aree edificate per le quali sia prevista nei piani la specifica destinazione a servizi pubblici o sociali;
- c) delle aree su cui esistano costruzioni, se queste abbiano carattere provvisorio;
- d) delle aree su cui esistano costruzioni che siano in contrasto con le destinazioni e con le prescrizioni volumetriche previste dal piano particolareggiato, sempreché il proprietario non si impegni ad adeguare la costruzione alle prescrizioni del piano particolareggiato, richiedendo la licenza nel termine che sarà stabilito dalla legge regionale o in difetto dalla gestione urbanistica.

Resta salvo il disposto dell'articolo 31.

L'espropriazione ha luogo anche se le aree ed i fabbricati siano di proprietà di enti pubblici non territoriali o facciano parte del patrimonio disponibile dello Stato.

Ai fini dell'attuazione del piano, l'autorità competente stabilisce l'ordine nel quale si procederà all'esecuzione del piano stesso per le singole zone in esso comprese ed i tempi delle relative espropriazioni.

ART. 18.

(Dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza)

L'approvazione del piano particolareggiato equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza delle opere e costruzioni pubbliche e private in esso previste.

ART. 19.

(Immobili del demanio pubblico o del patrimonio indisponibile)

Non sono espropriabili per i fini previsti dalla presente legge gli immobili facenti parte del demanio pubblico o soggetti al regime del demanio pubblico e quelli facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni.

Non sono del pari espropriabili gli immobili elencati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato nonché nell'articolo 9 del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, resi esecutivi con la legge 29 maggio 1929, n. 810.

ART. 20.

(Aree di istituzioni culturali, assistenziali o di religione)

Sono esonerate dall'espropriazione, alle condizioni e nei limiti appresso indicati, le aree appartenenti, alla data di presentazione al Parlamento della presente legge, ad istituzioni ed associazioni culturali, assistenziali ovvero aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto dotate di personalità giuridica.

L'esonero è accordato nella misura riconosciuta necessaria per un prevedibile e ragionevole sviluppo dell'ente per il conseguimento dei suoi fini ed è subordinato alle seguenti condizioni:

a) che sia richiesto entro un termine perentorio da stabilirsi con le norme previste dall'articolo 71;

b) che la destinazione per la quale è chiesto risulti in modo specifico da vincolo a tempo indeterminato, assunto con atto pubblico, debitamente trascritto;

c) che tale destinazione sia compatibile con le previsioni dei piani urbanistici.

L'esonero è concesso con provvedimento dell'autorità urbanistica soggetto a trascrizione, a cura dell'istituzione richiedente, entro il termine che sarà stabilito nel provvedimento stesso.

L'autorità urbanistica è autorizzata ad offrire la permuta dell'area di cui è chiesto l'esonero con altra area di valore venale equivalente, quando la destinazione cui l'esonero è condizionato non sia compatibile con le previsioni dei piani. Il contratto di permuta può essere rogato anche dal segretario comunale ed è assoggettato all'imposta di registro in misura fissa ed all'imposta ipotecaria ridotta a un quarto. Le stesse agevolazioni si applicano agli atti previsti dalla lettera *b*) del secondo comma.

L'inosservanza degli obblighi assunti dall'istituzione ai sensi della lettera *b*) determina la decadenza di diritto dall'esonero e dalle agevolazioni tributarie accordate ai sensi del precedente comma.

Si applicano le disposizioni contenute nel quinto e sesto comma dell'articolo 21.

L'esonero cessa nei casi di mutamento dei fini istituzionali, di trasformazione o di estinzione dell'ente.

ART. 21.

(Aree esonerate per la costruzione di abitazioni ad uso familiare)

Il proprietario di area soggetta ad espropriazione ai sensi dell'articolo 17 può chiedere all'autorità urbanistica, nel termine stabilito per le opposizioni dal secondo comma dell'articolo 22, l'esonero dall'espropriazione o la permuta con altra area.

L'autorità urbanistica può offrire in permuta un'area diversa da quella richiesta o da quella di proprietà del richiedente, salvo conguaglio tra i rispettivi valori venali.

L'esonero è limitato alla parte dell'area occorrente per la costruzione di una casa di abitazione ritenuta idonea ai bisogni del richiedente e dei suoi familiari, e può essere concesso una sola volta e per una sola area, con l'osservanza delle seguenti condizioni:

a) che il richiedente non abbia, nello stesso comune, la proprietà di altra abitazione idonea per sé e per i suoi familiari;

b) che si impegni ad utilizzare l'area entro i termini fissati dalla licenza edilizia e secondo le prescrizioni stabilite in questa e nel piano particolareggiato;

c) che si obblighi, con atto pubblico, a non alienare l'immobile a persone diverse dai

suoi familiari per il periodo di quindici anni a decorrere dalla data dell'ultimazione.

Il provvedimento che concede l'esonero e l'atto di assunzione dell'obbligo indicato nella lettera c) sono trascritti a cura del richiedente.

Con il provvedimento di esonero possono essere stabiliti eventuali cautele ed oneri in relazione all'esecuzione del piano particolareggiato.

Il proprietario è tenuto al pagamento della parte degli oneri per le opere di urbanizzazione primaria, per lo sviluppo dei servizi pubblici e per spese generali, riferentesi alla superficie dell'area esonerata.

Le disposizioni contenute nei commi precedenti si applicano anche nel caso in cui sia data in permuta altra area.

I relativi contratti possono essere rogati anche dai segretari comunali e sono soggetti all'imposta di registro in misura fissa ed all'imposta ipotecaria ridotta a un quarto.

Le stesse agevolazioni si applicano all'atto con cui è assunto l'obbligo previsto dalla lettera c).

L'inosservanza di tale obbligo e di quello stabilito nella lettera b) determina la decadenza di diritto dall'esonero e l'assoggettamento dell'immobile ad espropriazione nei modi stabiliti dalla presente legge; determina altresì la decadenza dalle agevolazioni tributarie accordate ai sensi dei precedenti commi.

ATR. 22

(Procedura per l'espropriazione)

L'autorità urbanistica specifica, con apposite deliberazioni, le aree da espropriarsi per l'esecuzione del piano particolareggiato.

Il relativo elenco è depositato e pubblicato nei modi e con le forme stabilite dall'articolo 17 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ed è notificato, per estratto, ai proprietari interessati, i quali possono presentare opposizione all'autorità urbanistica nel termine di quindici giorni dall'avvenuta notificazione.

La decisione sulle opposizioni è adottata dall'autorità urbanistica nel successivo termine di giorni trenta ed è comunicata nei cinque giorni successivi agli opposenti ed al Prefetto, il quale, su richiesta dell'autorità urbanistica, emette il decreto di espropriazione.

I beni espropriati possono essere lasciati in comodato precario al proprietario o a chi ne abbia il possesso, se ne facciano richiesta.

Entro un anno dall'espropriazione o entro un anno dalla cessazione del comodato concesso ai sensi del precedente comma l'indennità

di espropriazione è pagata, se vi sia stato accordo con il proprietario, o è depositata nei modi previsti dall'articolo 30 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, se vi sia stata contestazione.

Per il periodo di tempo compreso tra la data del decreto di espropriazione e la data del pagamento sono dovuti al proprietario od ai suoi eredi o aventi causa gli interessi al tasso legale.

ART. 23.

(Indennità di espropriazione)

L'indennità dovuta ai proprietari di aree edificate di cui alle lettere *c)* e *d)* dell'articolo 17 soggette ad espropriazione è determinata nei modi previsti dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892.

Per le aree edificabili, l'indennità è determinata in misura corrispondente al valore venale dell'area determinabile con riferimento alla destinazione d'uso dell'area stessa alla data dell'espropriazione, detratti gli incrementi di valore attribuibili direttamente o indirettamente al piano regolatore ed al piano particolareggiato.

Si applicano nei casi previsti dal primo e dal secondo comma gli articoli 52 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, 12 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, e 39 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

ART. 24.

(Indennità per i frutti pendenti)

L'indennità per i frutti pendenti è commisurata al valore venale che essi hanno alla data dell'espropriazione.

Il valore è determinato sulla base del prezzo medio dei prodotti nel territorio del comune dove è avvenuta l'espropriazione.

L'indennità non è dovuta nell'ipotesi prevista dal quarto comma dell'articolo 22.

ART. 25.

(Indennità speciale per l'espropriazione di impianti industriali)

Qualora l'espropriazione abbia per oggetto aree su cui sorgono impianti industriali in esercizio, spetta al titolare dell'impresa che ne faccia richiesta, in aggiunta all'indennità determinata ai sensi dell'articolo 23, un'indennità speciale costituita da una somma corrispondente alle spese effettivamente sopportate per il trasferimento dell'impianto in al-

tra sede e da una somma non superiore, nel massimo, al settanta per cento dell'indennità di espropriazione e stabilita dall'autorità urbanistica competente, in base all'importanza dell'impresa, all'entità ed alla natura della produzione, all'avviamento ed agli altri elementi che saranno forniti dall'interessato od acquisiti d'ufficio.

L'indennità speciale è dovuta anche quando il titolare dell'impresa, in seguito al mutamento della destinazione urbanistica della zona, decida di trasferire l'impresa stessa in altra sede, senza attendere l'emanazione del decreto di esproprio.

In entrambi i casi la corresponsione dell'indennità speciale è subordinata al trasferimento dell'impianto preesistente od all'installazione di un nuovo impianto nella nuova sede, entro il termine che sarà stabilito dalla gestione e che potrà essere prorogato non più di una volta per lo stesso periodo di tempo.

Il nuovo stabilimento deve essere ubicato in una zona industriale dello stesso comune o comprensorio, sempre che ivi esista un'area disponibile e tecnicamente idonea e sempre che il titolare non dimostri la convenienza ai fini produttivi del trasferimento in altro comune.

ART. 26.

(Utilizzazione delle aree espropriate)

L'autorità competente a promuovere le espropriazioni:

a) riserva a sè le aree destinate nel piano particolareggiato alla utilizzazione per lo assolvimento di funzioni proprie del comune e per servizi pubblici generali o speciali e le aree da adibirsi, mediante concessioni od affitti e con apposite deliberazioni, a finalità di interesse pubblico specificate nel piano stesso;

b) vende allo Stato, ad enti territoriali o ad enti pubblici, o ad associazioni ed istituzioni aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto dotate di personalità giuridica le aree destinate dal piano ad utilizzazione pubblica od alla costruzione di edifici per l'esercizio del culto;

c) vende le aree occorrenti agli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia popolare ed economica;

d) vende le aree destinate ad utilizzazioni private mediante gare, da tenersi separatamente per ciascuna area che, ai sensi del piano particolareggiato, debba essere destinata a singole unità edilizie.

Il prezzo delle aree di cui alle lettere b) e c) è fissato in base a criteri determinati pre-

ventivamente in relazione al singolo piano particolareggiato, ovvero alla singola zona, secondo l'ordine stabilito ai sensi dell'articolo 17, ultimo comma, in modo che il ricavato complessivo copra l'indennità di espropriazione con gli interessi, l'importo delle opere di urbanizzazione primaria relative al piano ed alla zona, una quota dei costi di impianto dei servizi pubblici, delle spese generali e degli accantonamenti necessari per fronteggiare oneri pluriennali o di carattere straordinario.

Il prezzo base di asta delle aree indicate nella lettera *d*) è fissato con riguardo alla densità fabbricativa ed alla destinazione d'uso, e deve essere pari al prezzo medio determinato ai sensi del precedente comma per aree comprese in zone aventi caratteristiche corrispondenti.

ART. 27.

*(Partecipazione alle gare -
Obblighi della gestione urbanistica)*

Chiunque intende acquistare aree per utilizzazioni private ai sensi dell'articolo 26 lettera *d*), deve notificare all'autorità urbanistica la relativa domanda, specificando il tipo di area occorrente ed il tipo di costruzione che vuole effettuare ed obbligandosi a prestare cauzione nella misura, nei modi e nei termini che saranno stabiliti nel bando d'asta.

Le gare sono tenute bimestralmente. Esse sono bandite per una quantità di aree disponibili, dei tipi e per le costruzioni indicate dagli interessati, non inferiore a quella complessivamente richiesta al termine del precedente bimestre.

La procedura d'asta ha luogo con l'osservanza delle norme stabilite nel regolamento previsto dall'articolo 71.

ART. 28.

*(Esecuzione delle opere
di urbanizzazione primaria)*

L'autorità urbanistica coordina l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e la vendita delle aree in modo che tali opere siano completate nel termine entro cui debbono essere ultimate le costruzioni per le quali le aree sono state vendute.

ART. 29.

*(Procedura per l'esame e per l'approvazione
dei progetti di costruzione)*

Entro sei mesi dalla data dell'acquisto l'acquirente di aree edificabili è tenuto a presentare all'autorità urbanistica competente

per l'approvazione il progetto di costruzione conforme alle prescrizioni del piano regolatore, del regolamento edilizio e dell'atto di vendita.

L'autorità urbanistica provvede entro 60 giorni dalla presentazione del progetto e comunica all'interessato la propria decisione nei cinque giorni successivi a quello in cui la decisione stessa è stata adottata.

Il provvedimento negativo deve essere motivato: entro 30 giorni dalla sua comunicazione l'interessato può presentare le proprie controdeduzioni o sottoporre all'approvazione un nuovo progetto.

Sulle controdeduzioni o sul nuovo progetto l'autorità si pronuncia nei successivi 30 giorni.

L'inosservanza dei termini stabiliti nel secondo e nel quarto comma comporta per l'autorità urbanistica il pagamento degli interessi legali sul prezzo d'acquisto per il periodo di tempo compreso tra la data di scadenza dei termini stessi e la data di comunicazione dei provvedimenti adottati.

I provvedimenti con i quali sono respinte le controdeduzioni dell'interessato od è rifiutata l'approvazione del nuovo progetto sono definitivi.

I proprietari decadono dal diritto di costruire se non abbiano iniziato la costruzione entro un anno dalla data del rilascio della licenza.

ART. 30.

(Nullità delle alienazioni)

È nulla l'alienazione a qualsiasi titolo delle aree acquistate ai sensi dell'articolo 26 prima della loro utilizzazione nei modi prescritti.

L'alienazione determina altresì la nullità della vendita o dell'aggiudicazione e la decadenza dalle agevolazioni tributarie accordate ai sensi degli articoli 67 e 68.

La nullità di cui al precedente comma comporta per l'autorità urbanistica l'obbligo della restituzione del solo prezzo di vendita o di aggiudicazione.

ART. 31.

(Demolizione, perimento o crollo di edifici)

Nel caso di demolizione o perimento dell'edificio esistente su area compresa nel piano particolareggiato e suscettibile di espropriazione o nel caso di crollo totale o parziale che renda inutilizzabile l'edificio, il proprietario

o, nell'ipotesi prevista dall'articolo 954, terzo comma, del codice civile, il titolare del diritto di superficie, hanno diritto di ottenere una nuova licenza edilizia purché l'edificio da ricostruirsi non sia in contrasto con le destinazioni e le prescrizioni volumetriche previste per la zona dal piano particolareggiato ed il perimento od il crollo non siano imputabili a dolo o a colpa grave del proprietario.

Per il rilascio della licenza si applicano le disposizioni contenute nei commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 29.

TITOLO IV

REGIME STATALE TRANSITORIO

CAPO I.

COMUNI DI ACCELERATA URBANIZZAZIONE

ART. 32.

(Dichiarazione)

I comuni nei quali l'espansione degli insediamenti abitativi e produttivi sia particolarmente sollecitata da fattori economici e sociali, o dallo sviluppo industriale, quelli di rilevante interesse turistico e quelli che sia opportuno assoggettare alla stessa disciplina transitoria ai fini di un coordinato sviluppo urbanistico possono essere dichiarati di accelerata urbanizzazione.

L'accelerata urbanizzazione è dichiarata con decreto del Presidente della Repubblica emanato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, con il concerto dei Ministri dell'interno, del bilancio e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord, sentiti i consigli comunali interessati.

Il decreto previsto dal precedente comma è emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e determina le zone di accelerata urbanizzazione.

Con le stesse modalità ed alle stesse condizioni possono essere dichiarati di accelerata urbanizzazione altri comuni in epoca successiva, fino all'approvazione del piano urbanistico nazionale, ed è disposta la revoca della dichiarazione di accelerata urbanizzazione.

I decreti emanati ai sensi del presente articolo sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica.

ART. 33.

(Effetti della dichiarazione - Norme applicabili)

Salvo quanto disposto dall'articolo 36, il territorio dei comuni di accelerata urbanizzazione è assoggettato alle norme contenute nel titolo terzo della presente legge, a decorrere dal primo giorno successivo alla pubblicazione del decreto previsto nel precedente articolo.

ART. 34.

(Attività edilizie consentite)

Nei comuni di accelerata urbanizzazione l'attività edilizia è consentita esclusivamente:

- a) per l'utilizzazione delle aree vendute ai sensi degli articoli 26 e seguenti;
- b) per il completamento di edifici in corso di costruzione o per la utilizzazione delle licenze già rilasciate entro i termini da queste stabiliti;
- c) per le costruzioni da eseguirsi su aree comprese in piani particolareggiati o in convenzioni in vigore al 12 dicembre 1963, sempre che i proprietari delle aree abbiano presentato domanda per il rilascio della licenza o la presentino entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ed a condizione che la domanda stessa sia conforme ai piani regolatori, ai regolamenti edilizi ed alle norme in vigore. L'autorità urbanistica provvede sulle domande entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge;
- d) per la costruzione su aree non comprese in piani particolareggiati in vigore o in lottizzazioni già in vigore, se la domanda di licenza sia stata presentata entro il 12 dicembre 1963 e sempre che la domanda stessa risulti conforme ai piani regolatori - sia per quanto riguarda le destinazioni che i tempi di attuazione - nonché ai regolamenti edilizi ed alle norme in vigore. L'autorità urbanistica provvede sulla domanda entro il termine indicato nella precedente lettera c);
- e) per la costruzione di edifici ad esclusiva destinazione rurale in zone soggette a bonifica od a riforma fondiaria;
- f) per la costruzione di edifici isolati con speciale destinazione e rispondenti ai requisiti da indicarsi nel regolamento previsto dall'articolo 71;
- g) per la costruzione di edifici isolati a carattere residenziale non costituenti nucleo

associativo urbano ai sensi dell'articolo 13, comma primo, lettera c) e secondo comma;

h) per le costruzioni su aree edificabili in nuclei parzialmente costruiti, appartenenti ad insediamenti già dotati di attrezzature ed impianti pubblici fondamentali, purché le costruzioni siano effettuate con il rispetto delle norme di edificazione stabilite dal piano regolatore e siano conservati i vincoli eventualmente esistenti;

i) per le ricostruzioni nei casi di demolizione, perimento o crollo totale o parziale di edifici preesistenti, nelle ipotesi ed alle condizioni previste dall'articolo 31.

Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano anche nell'ipotesi di costruzioni da effettuarsi su aree che siano state oggetto di un solo trasferimento di proprietà per atto tra vivi dopo la data del 12 dicembre 1963, anche se il trasferimento sia successivo alla dichiarazione di accelerata urbanizzazione.

ART. 35.

(Decadenza dell'esonero)

I proprietari delle aree indicate nelle lettere c) e d) dell'articolo 34, decadono dal diritto di costruire se non abbiano iniziato la costruzione entro un anno dalla data di rilascio della licenza e non l'abbiano completata entro tre anni dalla stessa data.

ART. 36.

(Indennità di espropriazione)

Nei comuni di accelerata urbanizzazione l'indennità per le espropriazioni è determinata nei modi previsti dall'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892.

Si applicano le disposizioni legislative richiamate nel terzo comma dell'articolo 23.

ART. 37.

(Piani operativi)

I comuni dichiarati di accelerata urbanizzazione adottano piani operativi aventi efficacia di piani particolareggiati, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 34.

I piani sono adottati entro tre mesi dalla data di pubblicazione del decreto dichiarativo dell'accelerata urbanizzazione e possono riguardare anche distinte zone del territorio comunale.

I comuni adottano i piani operativi tenendo conto dei piani particolareggiati o aventi

efficacia di piani particolareggiati approvati ai sensi di leggi generali o speciali preesistenti. I piani operativi sostituiscono i piani regolatori preesistenti.

Le aree espropriate nell'ambito dei piani operativi e degli altri piani contemplati nel presente articolo e destinate ad utilizzazioni private possono essere vendute solo per mezzo di gare, nei modi previsti dagli articoli 26, ultimo comma, e 27.

ART. 38.

(Piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167)

Nei comuni di accelerata urbanizzazione i piani adottati ed approvati ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167, con le eventuali integrazioni e modifiche, costituiscono i piani operativi di cui all'articolo 37 della presente legge. Ad essi si applicano le norme previste per i predetti piani operativi.

Restano salvi i procedimenti espropriativi già iniziati alla data di dichiarazione della accelerata urbanizzazione da parte degli enti di cui all'articolo 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167.

Rimangono valide le autorizzazioni già concesse, alla data indicata nel precedente comma, ai sensi dell'articolo 16 della legge citata.

ART. 39.

(Commissioni per i piani operativi)

Per la redazione dei piani operativi è costituita presso ogni comune una commissione, nominata con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno.

La commissione è composta dal sindaco o da un assessore da lui delegato, che la presiede; dal direttore della gestione urbanistica; da sei esperti, dei quali tre designati dal Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro dell'interno e tre designati dal comune; da un rappresentante del comitato regionale per la programmazione economica, designato dal presidente del comitato.

Sono chiamati a partecipare alle riunioni della commissione i rappresentanti di altre amministrazioni statali, dei consorzi di cui alla legge 29 luglio 1957, n. 634, degli enti per le zone industriali previsti dalle leggi vigenti nonché di enti pubblici, quando la redazione del piano comporti l'esame di questioni interessanti direttamente tali amministrazioni ed enti.

ART. 40.

(Procedimento per l'adozione e l'approvazione dei piani operativi)

Il piano operativo redatto dalla commissione istituita ai sensi del precedente articolo è pubblicato nei dieci giorni successivi nel Foglio annunci legali della provincia ed è depositato per venti giorni a partire dalla data della pubblicazione nella sede del comune. Del deposito è data notizia nel Foglio annunci legali della provincia con il quale il piano viene pubblicato.

Nei trenta giorni successivi al termine del deposito sono ammesse osservazioni da parte degli interessati o da chiunque, nel pubblico interesse.

Sulle osservazioni la commissione formula, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine stabilito nel precedente comma, le proprie deduzioni e le invia, con le osservazioni medesime, al comune.

Il piano operativo è deliberato dal consiglio comunale o dalla giunta, in caso di urgenza ed è trasmesso nei successivi dieci giorni al Ministro dei lavori pubblici e al Ministro dell'interno.

Il piano diventa esecutivo se entro trenta giorni dal suo ricevimento non ne sia stata rifiutata l'approvazione. Il diniego di approvazione è disposto con decreto motivato dal Ministro dei lavori pubblici, emanato con il concerto del Ministro dell'interno, e può essere pronunciato solo per violazione di legge o di regolamento o perché il piano sia ritenuto contrastante con gli interessi pubblici generali.

ART. 41.

(Attività sostitutiva)

Il comune che non adotti il piano operativo entro il termine stabilito dal secondo comma dell'articolo 37 è diffidato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, emanato di intesa con il Ministro dell'interno, a provvedere entro un termine non superiore a tre mesi. Decorso tale termine senza che il piano sia stato adottato, il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Ministro dell'interno, ordina che al comune si sostituisca il comprensorio istituito ai sensi degli articoli 52 e seguenti, o, se questo manchi, il provveditorato regionale alle opere pubbliche competente per territorio.

Il decreto con cui è ordinata la sostituzione determina i limiti e la durata dell'attività sostitutiva.

ART. 42.

(Convenzioni con i privati)

Salvo quanto previsto dall'articolo 34, le convenzioni stipulate con privati, anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, per l'attuazione di lottizzazioni a scopo edificatorio conservano la loro efficacia sempreché esse non siano incompatibili con le previsioni dei piani operativi e presentino tutti i requisiti di cui all'ultimo comma dell'articolo 14, in mancanza dei quali dovrà procedersi ad una revisione delle convenzioni per il necessario adeguamento.

Restano ferme le convenzioni già stipulate alla data di dichiarazione della accelerata urbanizzazione, ai sensi dell'articolo 16 della legge 18 aprile 1962, n. 167, modificato dall'articolo 2 della legge 21 luglio 1965, n. 904.

ART. 43.

(Piano regolatore generale)

Ogni comune deve adottare il piano regolatore generale entro tre anni dalla data del decreto che lo ha dichiarato di accelerata urbanizzazione.

Il piano regolatore generale formula il complesso di previsioni per l'impianto, la trasformazione, lo sviluppo, la ristrutturazione degli insediamenti abitativi e produttivi, delle infrastrutture, delle attrezzature e dei servizi per l'intero territorio del comune, fissando per ogni zona le destinazioni d'uso e le relative norme.

Esso deve contenere in ogni caso:

a) il sistema delle infrastrutture, degli impianti e servizi e delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico e l'utilizzazione del territorio ai fini delle trasformazioni di uso e della edificazione;

b) i vincoli di rispetto e di tutela del territorio e quelli di divieto o di limitazione di edificazione e la delimitazione delle zone d'interesse paesistico, storico, archeologico, artistico ed ambientale, da assoggettare a vincoli e prescrizioni speciali;

c) la gradualità, le modalità e le norme tecniche per l'attuazione del piano.

Con il provvedimento di approvazione del piano regolatore generale sono stabiliti le condizioni ed i limiti di validità dei piani operativi.

Valgono per il piano regolatore generale le disposizioni contenute nell'articolo 3, primo, quarto, quinto, settimo e ottavo comma della presente legge.

CAPO II.

GESTIONE URBANISTICA.

ART. 44.

(Istituzione)

Con il decreto dichiarativo dell'accelerata urbanizzazione, è istituita, presso ogni comune una gestione urbanistica.

La gestione urbanistica è una speciale azienda municipalizzata.

Si applicano alla gestione urbanistica le norme del testo unico per l'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle provincie, approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, in quanto non siano derogate dai successivi articoli e siano con questi compatibili.

ART. 45.

(Compiti della gestione)

La gestione urbanistica, con l'osservanza delle disposizioni previste dal regolamento di cui al successivo articolo 48, provvede agli studi per la formazione dei piani particolareggiati ed alla loro esecuzione, al rilascio delle licenze edilizie ed all'esercizio dei relativi poteri di vigilanza e di controllo, alla vendita delle aree ai sensi dell'articolo 26 ed alle altre attività necessarie per l'urbanizzazione delle aree, alle concessioni ed affitti previsti dalla lettera a) del citato articolo 26.

Sono imputati al bilancio della gestione i proventi derivanti dalla vendita delle aree, ed i contributi che i comuni ricevono per il risanamento edilizio, per la conservazione del patrimonio artistico, storico, archeologico ed ambientale, per l'edilizia sovvenzionata, per lavori pubblici attinenti all'esecuzione dei piani operativi.

Restano consolidate a carico del comune le spese per il personale comunale che sarà trasferito alle dipendenze della gestione, al cui bilancio sono imputati i relativi stanziamenti.

Le entrate di cui ai commi precedenti, dedotte le spese per la organizzazione e il funzionamento della gestione, quelle per le opere di urbanizzazione primaria nonché quelle

derivanti dalle espropriazioni, sono destinate esclusivamente all'esecuzione delle opere di urbanizzazione secondaria.

ART. 46.

(Commissione amministratrice)

La commissione amministratrice prevista dall'articolo 5 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, è nominata dal consiglio comunale con deliberazione soggetta all'approvazione dei Ministri dell'interno e dei lavori pubblici ed è composta di sette membri aventi particolare competenza tecnico-amministrativa.

Si applicano gli articoli 5, terzo e quarto comma, e 6 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578.

ART. 47.

(Direzione della gestione)

Il direttore della gestione è nominato con deliberazione del consiglio comunale, su proposta della commissione amministratrice.

La deliberazione è approvata con decreto dei Ministri dell'interno e dei lavori pubblici.

È retribuito a carico della gestione e dura in carica tre anni.

Può essere confermato di triennio in triennio e può essere revocato dall'incarico prima della scadenza del triennio con deliberazione del consiglio comunale su motivata proposta della commissione amministratrice adottata con la maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti.

La revoca può essere promossa, per motivi di particolare gravità, anche dal Ministro per i lavori pubblici, previa intesa con il Ministro per l'interno, e dal consiglio comunale con deliberazione adottata a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Sulla richiesta del Ministro o del consiglio comunale si pronuncia la commissione amministratrice, nei modi previsti dal precedente comma.

ART. 48.

(Regolamento della gestione)

La gestione è retta da uno speciale regolamento che ne disciplina il funzionamento amministrativo-contabile e tecnico, e che determina i requisiti e le modalità per l'assunzione dei dipendenti, i limiti numerici delle assunzioni e lo stato giuridico ed economico del personale.

Determina altresì il trattamento economico del direttore.

Il regolamento, sulla base di uno schema di regolamento tipo redatto dal Ministro dei lavori pubblici d'intesa con i Ministri dell'interno e del tesoro, è deliberato dal consiglio comunale ed è sottoposto all'approvazione della giunta provinciale amministrativa.

È consentito alla gestione di avvalersi dell'opera professionale di esperti, con le modalità e alle condizioni da stabilirsi nel regolamento.

ART. 49.

(Controlli)

Il controllo sulla gestione è effettuato dal comune attraverso un collegio sindacale nominato con deliberazione del consiglio comunale. Il collegio è composto di tre membri designati uno dal Ministro dell'interno, uno dal Ministro dei lavori pubblici e uno dal Ministro del tesoro tra funzionari in servizio nel capoluogo di provincia.

Presiede il collegio il membro nominato dal Ministro dell'interno.

Gli emolumenti spettanti ai membri del collegio sono stabiliti con deliberazione della giunta comunale, su proposta della commissione amministratrice, approvata dagli organi di tutela.

Si osservano in quanto applicabili gli articoli 2403 e seguenti del Codice civile e, per quanto riguarda i casi di incompatibilità, l'articolo 69 della presente legge.

ART. 50.

(Bilanci della gestione)

L'esercizio finanziario della gestione ha inizio il primo gennaio di ciascun anno e termina il 31 dicembre.

Nel bilancio deve essere tenuta distinta la parte relativa alle entrate e alle spese attinenti all'organizzazione e al funzionamento della gestione.

Il bilancio della gestione, deliberato dalla commissione amministratrice, viene trasmesso al comune che provvede ad inviarlo, corredato con le proprie note ed osservazioni nonché con la relazione del collegio sindacale e con il parere della giunta provinciale amministrativa, entro 30 giorni, al Ministro dei lavori pubblici per l'approvazione, d'intesa con il Ministro dell'interno.

CAPO III.

COMPENSORI.

ART. 51.

(Riunione di comuni in comprensorio)

Più comuni contigui, appartenenti alla stessa circoscrizione provinciale od a circoscrizioni provinciali diverse e dichiarati comuni di accelerata urbanizzazione ai sensi dell'articolo 32, possono essere riuniti in comprensorio.

Si applicano ai comprensori le disposizioni contenute nel titolo IV del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, in quanto non siano derogate dagli articoli seguenti e siano con essi compatibili.

ART. 52.

(Natura del comprensorio — Istituzione)

Il comprensorio ha la personalità giuridica di diritto pubblico ed è istituito con il decreto che dichiara l'accelerata urbanizzazione o con successivo decreto, adottato nella stessa forma e con la stessa procedura.

Con lo stesso decreto è istituita la gestione urbanistica comprensoriale, quale azienda speciale del comprensorio.

ART. 53.

(Attribuzioni del comprensorio — Commissione per i piani operativi)

Si applicano al comprensorio le norme relative ai comuni di accelerata urbanizzazione ed alla gestione urbanistica.

Il direttore della gestione urbanistica è anche direttore del comprensorio.

Nei comuni appartenenti al comprensorio, i membri esperti della commissione prevista dall'articolo 39 sono designati in numero di due dal comune cui si riferisce il piano operativo, in numero di due dal consiglio direttivo del comprensorio ed in numero di due dal Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dell'interno. In mancanza di designazione da parte del comune provvede il consiglio direttivo.

ART. 54.

(Contenuto del decreto istitutivo del comprensorio)

Il decreto istitutivo del comprensorio deve indicare:

- a) i motivi che giustificano l'istituzione del comprensorio;
- b) i comuni riuniti nel comprensorio;
- c) la delimitazione territoriale del comprensorio e la sua sede;
- d) la durata del comprensorio;
- e) la misura dei contributi dovuti dai comuni ai sensi dell'articolo 56;
- f) le categorie di spese che fanno carico al comprensorio o che restano a carico dei comuni;
- g) il numero dei rappresentanti di ciascun comune nella assemblea generale del comprensorio;
- h) il termine entro il quale i comuni debbono designare i propri rappresentanti per la costituzione dell'assemblea generale e la data in cui questa deve essere convocata per provvedere alla costituzione degli altri organi previsti dall'articolo 57 ed alla deliberazione dello statuto dell'ente.

La convocazione dell'assemblea ai fini previsti dalla lettera h) è effettuata dal sindaco del comune in cui è stabilita la sede del comprensorio.

I rappresentanti dei comuni nell'assemblea del comprensorio sono eletti dai consigli comunali interessati tra i propri membri.

ART. 55.

(Proroga del comprensorio)

La durata del comprensorio può essere prorogata quando ne sia ravvisata la necessità, od abbreviata quando si preveda che le sue finalità possano essere conseguite in un tempo più breve.

ART. 56.

(Contributi a carico dei comuni)

I comuni riuniti nel comprensorio versano a quest'ultimo un contributo annuo nella misura che sarà determinata nel relativo statuto nei modi previsti dall'articolo 160 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, a copertura delle spese

occorrenti per il funzionamento del comprensorio stesso.

A carico dei comuni stessi restano consolidate le spese per il personale che eventualmente sarà trasferito alle dipendenze del comprensorio o della gestione comprensoriale, e ai cui rispettivi bilanci saranno imputati i relativi stanziamenti.

ART. 57.

(Organi del comprensorio)

Sono organi del comprensorio l'assemblea generale, il consiglio direttivo, il presidente e il collegio dei sindaci.

L'assemblea elegge tra i propri membri il consiglio direttivo e il presidente e delibera lo statuto dell'ente.

Il direttore del comprensorio è nominato con deliberazione dell'assemblea soggetta all'approvazione dei Ministri dell'interno e dei lavori pubblici.

Il collegio dei sindaci è composto da tre membri nominati rispettivamente dal Ministro dei lavori pubblici, dal Ministro dell'interno e dal Ministro del tesoro, scelti tra funzionari in servizio nel capoluogo di provincia. Dura in carica tre anni ed è presieduto dal membro nominato dal Ministro dell'interno.

Si applicano al collegio le disposizioni degli articoli 2402 e seguenti del codice civile e, per quanto riguarda i casi di incompatibilità, l'articolo 69 della presente legge.

ART. 58.

(Statuto)

Lo statuto deliberato ai sensi del precedente articolo è approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, emanato con il concerto del Ministro dell'interno. Nella stessa forma sono approvate le eventuali modificazioni statutarie deliberate dall'assemblea generale.

Salvo quanto disposto dall'articolo 47, lo statuto stabilisce la durata in carica degli organi amministrativi indicati nell'articolo precedente, la loro composizione, le attribuzioni ad essi spettanti, il procedimento per la nomina e la revoca, le modificazioni e le modalità di funzionamento dell'assemblea generale e del consiglio direttivo; fissa i criteri per la formazione del bilancio e detta le disposizioni che siano ritenute utili per il più efficiente e regolare funzionamento dell'ente.

Lo statuto può autorizzare singoli comuni dichiarati di accelerata urbanizzazione parte-

cipanti al comprensorio ad attuare una gestione urbanistica autonoma ai sensi degli articoli 44 e seguenti: in tal caso, esso disciplina con apposite norme i rapporti tra la gestione autonoma e la gestione comprensoriale.

Uno schema di statuto-tipo è predisposto dal Ministero dei lavori pubblici d'intesa con il Ministero dell'interno e con il Ministero del tesoro e può essere adottato con le modifiche eventualmente necessarie, dall'assemblea generale.

ART. 59.

(Personale)

Si applicano per l'assunzione del personale le disposizioni del secondo e del terzo comma dell'articolo 159 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383.

ART. 60.

(Esercizio finanziario - Bilanci del comprensorio)

L'esercizio finanziario della gestione urbanistica comprensoriale ha inizio il 1° gennaio di ciascun anno e termina il 31 dicembre.

Nel bilancio deve essere tenuta distinta la parte relativa alle entrate e alle spese attinenti all'organizzazione e al funzionamento del comprensorio.

Il bilancio di previsione del comprensorio deve essere deliberato dall'assemblea generale entro il 31 ottobre dell'anno precedente. La relativa deliberazione, corredata dalle relazioni del consiglio direttivo e del collegio dei sindaci e del parere della giunta provinciale amministrativa è trasmesso entro 30 giorni al Ministro dei lavori pubblici per l'approvazione, d'intesa con il Ministro dell'interno.

Al bilancio e agli altri atti riguardanti il funzionamento del comprensorio si estendono in quanto applicabili le disposizioni di cui all'articolo 165 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

ART. 61.

(Gestione urbanistica comprensoriale)

L'organizzazione ed il funzionamento della gestione urbanistica comprensoriale sono regolati dalle disposizioni del Capo II del presente titolo, intendendosi sostituita, nelle attribuzioni ivi previste, al consiglio comunale l'assemblea generale del comprensorio.

La vigilanza sulla gestione urbanistica comprensoriale è esercitata dal Ministro dei lavori pubblici.

ART. 62.

(Scioglimento del comprensorio)

L'amministrazione del comprensorio può essere sciolta nei casi previsti dall'articolo 166, primo comma, del testo unico 3 marzo 1934, n. 383.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica nei modi previsti dall'articolo 32, secondo comma, della presente legge. Con lo stesso decreto è disposta la nomina di un commissario straordinario ed è fissato il termine, non superiore ad un anno, entro il quale deve avvenire la ricostituzione dell'amministrazione ordinaria.

TITOLO V

RISANAMENTO CONSERVATIVO DEI CENTRI STORICI E TUTELA DELLE ZONE PAESISTICHE

ART. 63.

(Delimitazione dei centri e delle zone)

Nel perimetro dei centri di interesse storico artistico ed ambientale e delle zone di interesse archeologico e paesistico indicati dal piano urbanistico nazionale o dai piani urbanistici regionali, sono vietati trasformazioni o mutamenti dello stato dei luoghi e degli edifici fino alla approvazione dei piani particolareggiati esecutivi previsti dall'articolo 64.

Quando ne sia accertata l'urgente necessità, l'autorità urbanistica può autorizzare, su conforme parere della competente Soprintendenza, l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria, purché sia garantito il rispetto delle caratteristiche ambientali, architettoniche e strutturali dei luoghi e degli edifici.

ART. 64.

(Piani particolareggiati esecutivi di risanamento conservativo)

Per i centri storici, artistici ed ambientali sono redatti, di intesa con la competente Soprintendenza, piani particolareggiati esecutivi al fine di assicurare la conservazione degli edifici e degli spazi pubblici e privati con carat-

teristiche di interesse storico, artistico ed ambientale e la sistemazione degli edifici stessi mediante opere di restauro architettonico e di risanamento interno.

I piani particolareggiati esecutivi sono basati sul rilievo particolareggiato di ogni singolo edificio e di ogni elemento di pregio architettonico, storico e artistico o di rilevanza sociale ed economica. Nei piani sono indicati gli edifici da restaurare o da risanare, la destinazione d'uso degli edifici, l'eventuale rifusione particellare, la sistemazione degli spazi inedificati e la sistemazione dei servizi e delle attrezzature pubbliche o di uso pubblico.

Nel perimetro dei centri storici, artistici ed ambientali non sono ammessi aumenti di volume o di altezza dei complessi edilizi e dei singoli edifici, o trasformazioni interne ed esterne, che non garantiscano l'assoluta integrità ed inalterabilità di tutte le strutture ed elementi architettonici interni ed esterni presentanti caratteristiche di interesse storico-artistico ed ambientale.

I piani particolareggiati esecutivi di risanamento conservativo sono approvati con il procedimento previsto per i piani particolareggiati dalla legge regionale, previa autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione.

ART. 65.

(Attuazione dei piani particolareggiati esecutivi di risanamento conservativo)

Nell'attuazione dei piani particolareggiati esecutivi si applicano, per le trasformazioni degli edifici o degli isolati, per la modificazione delle destinazioni d'uso e per la rifusione particellare le disposizioni contenute nel titolo III della presente legge. È consentito ai proprietari l'esercizio del diritto di prelazione sulle unità abitative ricostituite.

L'autorità urbanistica provvede, di intesa con la competente Soprintendenza, alle opere di restauro, risanamento interno igienico edilizio, consolidamento degli edifici classificati nel piano particolareggiato come storico-artistici ed ambientali, con il concorso finanziario dei proprietari degli edifici stessi in misura pari all'utile ad essi derivante dalle opere effettuate. Sono fatti salvi gli obblighi e gli oneri imposti ai proprietari medesimi da leggi generali o speciali. È in ogni caso in facoltà dei proprietari di procedere direttamente all'esecuzione delle opere prescritte, quando lo consentano tecnicamente le condizioni degli immobili.

ART. 66.

(Piani speciali per le zone di interesse archeologico e paesistico e per i parchi nazionali e regionali)

Per le zone di interesse archeologico o paesistico e per i parchi nazionali e regionali sono redatti piani particolareggiati esecutivi, intesi ad assicurarne la conservazione e la valorizzazione.

I piani per le zone di interesse archeologico e paesistico sono redatti di intesa con la competente Soprintendenza ed approvati nei modi indicati nell'ultimo comma dell'articolo 64.

I piani per i parchi nazionali e regionali sono approvati con i procedimenti che saranno stabiliti nel piano urbanistico nazionale o con legge regionale.

Si applicano, per l'esecuzione dei piani contemplati nel presente articolo, le norme del titolo III.

TITOLO VI

AGEVOLAZIONI ED ESENZIONI

ART. 67.

(Agevolazioni tributarie)

Salve le maggiori agevolazioni tributarie previste da speciali disposizioni legislative, gli atti di espropriazione e di vendita delle aree effettuati in applicazione della presente legge e delle leggi urbanistiche regionali sono assoggettati all'imposta di registro in misura fissa ed alle imposte ipotecarie ridotte ad un quarto.

Gli immobili espropriati sono esenti da ogni imposta. L'esenzione non compete nei casi in cui tali immobili continuino ad essere adibiti in attività produttive di reddito da parte di coloro cui sia stato concesso comodato precario ai sensi dell'articolo 22, quarto comma.

È fatto obbligo ai comodatari di rimborsare al comune le quote di imposte, sovrainposte e contributi obbligatori iscritti al ruolo a nome del comune stesso.

ART. 68.

(Dilazione dei pagamenti)

Può essere concesso alle ditte individuali che abbiano acquistato aree edificabili ai sensi dell'articolo 26 e che siano giudicate di pro-

vata serietà ed esperienza la dilazione fino a due anni del pagamento del prezzo di acquisto.

L'autorità urbanistica iscrive ipoteca legale sull'area venduta.

È concessa la riduzione ad un quarto delle imposte ipotecarie.

Nel concedere la dilazione si tiene conto dei programmi di costruzione della ditta e delle sue possibilità finanziarie.

Sulle somme di cui è differito il pagamento sono dovuti gli interessi al tasso legale.

TITOLO VII

ART. 69.

(Incompatibilità)

Gli amministratori, i dipendenti ed esperti dei comuni, dei comprensori e delle gestioni urbanistiche non possono svolgere in proprio attività imprenditoriali nel campo edilizio od in opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici; non possono coprire le cariche di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, né assumere impieghi presso società od enti che svolgano le attività anzidette; non possono avere interessi diretti o indiretti nell'acquisto di aree ai sensi dell'articolo 26; non possono esercitare la professione di ingegnere o architetto in materia urbanistica o prestare opera di consulenza tecnica in tale materia.

La violazione degli obblighi stabiliti nel comma precedente determina la decadenza dalla funzione o dall'impiego presso i comuni, i comprensori, le gestioni urbanistiche. La decadenza è dichiarata con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno, previa diffida, da parte del Ministro dei lavori pubblici, a cessare dalla situazione di incompatibilità e sempre che a tale diffida non si sia ottemperato nel termine in essa stabilito.

ART. 70.

(Delega legislativa)

Con decreti del Presidente della Repubblica, emanati, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono dettate norme aventi forza di legge per i seguenti oggetti:

a) coordinamento del piano urbanistico nazionale con la programmazione economica nazionale: le norme, ispirandosi agli artico-

li 3 e 6 della presente legge, dovranno provvedere alla costituzione, organizzazione e funzionamento degli organi attraverso i quali va effettuata la coordinata esecuzione del piano urbanistico nazionale e del programma economico nazionale e l'inquadramento del primo nel secondo, apportando le necessarie ed opportune modificazioni ed integrazioni agli organi già esistenti dell'Amministrazione dello Stato. Il relativo decreto è emanato su proposta dei Ministri dei lavori pubblici con il concerto dei Ministri del bilancio, del tesoro, dell'industria, commercio e artigianato, delle finanze, della marina mercantile e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord, entro un anno dall'entrata in vigore delle norme sulla programmazione economica;

b) la costituzione del comitato urbanistico nazionale previsto dall'articolo 4, di cui fanno parte i rappresentanti delle amministrazioni interessate.

Il relativo decreto è emanato su proposta del Ministro dei lavori pubblici con il concerto dei Ministri del bilancio, del tesoro, della pubblica istruzione, della marina mercantile e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro nord, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Esso disciplina la nomina dei membri del comitato, la loro durata in carica, e la loro revoca, i compensi ad essi spettanti, la organizzazione interna del comitato, le forme di collaborazione di cui si potrà valere, gli stanziamenti occorrenti per il suo finanziamento;

c) disciplina dei compiti, della organizzazione e del funzionamento delle conferenze previste dall'articolo 8: le norme saranno ispirate al criterio di agevolare, attraverso idonee forme di collaborazione e di consultazione delle regioni fra di loro e con gli organi del governo centrale, l'attuazione di una disciplina legislativa regionale uniforme del procedimento di formazione del piano urbanistico regionale, con il rispetto della competenza riconosciuta alle regioni nella materia dell'urbanistica.

Il relativo decreto sarà emanato su proposta del Ministro dei lavori pubblici, con il concerto dei Ministri dell'interno, dei trasporti e dell'aviazione civile, della pubblica istruzione e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord, entro sessanta giorni dalla data in cui tutti i consigli regionali saranno stati per la prima volta convocati;

d) norme tecniche generali in materia urbanistica, vevoli fino alla approvazione del piano urbanistico nazionale ed obbligatorie per tutti i comuni o per classi di comuni. Le norme dovranno rispondere ai seguenti principi e criteri direttivi: dovranno avere per oggetto la caratterizzazione tecnica dei vari elementi dei piani regolatori, quali il dimensionamento delle attrezzature e dei servizi pubblici; stabilire le prescrizioni per le zone industriali, con particolare riguardo ai massimi e minimi di superficie e di cubatura, alle quantità minime di verde pubblico per abitante, alla tipologia delle sedi viarie e di parcheggio e, in genere, ai caratteri tecnologici delle opere di urbanizzazione.

Il relativo decreto sarà emanato su proposta del Ministro dei lavori pubblici, con il concerto del Ministro dell'interno entro sei mesi dalla data dell'entrata in vigore della presente legge;

e) norme per la disciplina urbanistica transitoria dei centri di interesse storico artistico ed ambientale, delle zone di interesse archeologico e paesistico e dei parchi nazionali. Le norme dovranno determinare e delimitare i perimetri dei centri di interesse storico, artistico ed ambientale, delle zone di interesse archeologico e paesistico e dei parchi nazionali, ispirandosi, per quanto riguarda la relativa disciplina urbanistica, ai criteri cui sono informati gli articoli 64 e seguenti della presente legge. Le norme avranno efficacia fino alla data di approvazione del piano urbanistico nazionale e saranno emanate su proposta del Ministro dei lavori pubblici con il concerto dei Ministri dell'interno, della pubblica istruzione, dell'agricoltura e foreste e del turismo e spettacolo, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge;

f) coordinamento della presente legge con le leggi speciali in materia di tutela storica, archeologica e del paesaggio, nonché in materia di edilizia scolastica e con le norme in materia di demanio marittimo.

Le norme dovranno armonizzare le attribuzioni dei vari organi statali, regionali, comprensoriali e comunali e dovranno assicurare idonee forme di collaborazione, snellezza di procedure ed efficienza all'azione amministrativa.

Il relativo decreto sarà emanato su proposta del Ministro dei lavori pubblici con il concerto dei Ministri della pubblica istruzione e della marina mercantile entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge;

g) norme per la disciplina transitoria relativa all'armonizzazione dei piani regolatori urbanistici, comprensoriali e comunali, con i criteri e prescrizioni contenuti nei piani regolatori delle zone industriali e delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

Il relativo decreto sarà emanato su proposta del Ministro dei lavori pubblici con il concerto del Ministro dell'industria, commercio ed artigianato e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro-nord entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 71.

(Norme regolamentari)

Con decreti del Presidente della Repubblica, emanati, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, con il concerto dei Ministri dell'interno, del bilancio, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria, commercio ed artigianato, del turismo e dello spettacolo, dei trasporti e dell'aviazione civile, della marina mercantile e del Ministro per il coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno e nelle aree depresse del centro-nord e sentito il parere del Consiglio di Stato, sono emanate le norme occorrenti per l'esecuzione della presente legge.

ART. 72.

(Centri di interesse storico, artistico ed ambientale - Zone di interesse archeologico e paesistico - Parchi)

Sino a quando non siano emanate le leggi regionali, i piani particolareggiati per il risanamento conservativo dei centri storici, artistici ed ambientali e per la conservazione e valorizzazione delle zone di interesse archeologico e paesistico sono approvati con il procedimento prescritto per i piani particolareggiati dalle leggi in vigore e, nelle zone dichiarate di accelerata urbanizzazione, anche con piani operativi, in ogni caso previa intesa con il Ministro della pubblica istruzione.

Sino a quando non sia stato emanato il piano urbanistico nazionale, i piani particolareggiati per i parchi nazionali sono approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, emesso con il concerto dei Ministri della pubblica istruzione, dell'agricoltura e foreste, del turismo e spettacolo e delle finanze.

ART. 73.

(Regioni a Statuto speciale)

Le disposizioni della presente legge si estendono, in quanto applicabili, alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e di Bolzano, salve le competenze legislative ed amministrative ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle norme di attuazione.

ART. 74.

(Norme applicabili)

Per quanto non sia disposto dalla presente legge, si applicano le disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche ed integrazioni, nonché le altre che non siano in contrasto o non siano comunque incompatibili con quelle della legge stessa.

Per la durata degli interventi straordinari nel Mezzogiorno restano ferme le competenze dei Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui alla legge 29 luglio 1957, n. 634, limitatamente alle attività relative all'esecuzione e manutenzione delle infrastrutture necessarie agli insediamenti industriali nonché alle attività relative all'acquisizione delle aree da cedere agli operatori industriali, oltre ai compiti di promozione e di assistenza alle iniziative industriali.

ART. 75.

Alla spesa di lire 50.000.000 derivante dall'applicazione degli articoli 4 e 9 della presente legge per l'esercizio 1967 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del capitolo n. 5721 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il medesimo esercizio.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni di bilancio.