

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 31 OTTOBRE 1968

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	9
Disegno di legge (Discussione e approvazione):	
Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (605)	9
PRESIDENTE, <i>Relatore</i>	9, 20, 24, 25, 26, 28
ACHILLI	18, 26
AMODEI	16
DEGAN	23
GREGGI	22
GUARRA	20, 23
NATALI, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	24, 26 28
QUILLERI	22
RAUSA	21
TODROS	12
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	28

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 28 del regolamento, per la discussione del disegno di legge n. 605, i deputati Achilli, Rausa e Vaghi sostituiscono rispettivamente i deputati Sargentini, Terranova e Calvetti.

Discussione del disegno di legge: Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (605).

PRESIDENTE, *Relatore*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 605, recante « Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 ».

Onorevoli colleghi, ho assunto io stesso l'incarico di riferire su questo provvedimento, sia perché in un precedente dibattito della scorsa estate ebbi a svolgere un'ampia relazione sulle conseguenze derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968, sia in quanto trattasi di un provvedimento invocato da tutte le parti politiche, anche se con riserve di vario tipo: pare, comunque, che si possa dire che sul provvedimento esiste una certa convergenza.

La mia relazione cercherà di essere breve ed estremamente semplice. Ricordo, più a me stesso che agli onorevoli colleghi, quello che

La seduta comincia alle 10,15.

ZUCCHINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

ha voluto dire la sentenza di cui abbiamo parlato. La Corte Costituzionale, in sede di esame dell'articolo 7 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, ha rilevato, innanzitutto, che ai punti 2, 3 e 4 di tale articolo si prevede che il piano regolatore generale possa imporre vincoli su aree determinate che, in alcuni casi, sono preordinati all'esproprio e che, in altri casi, pur consentendo la conservazione della titolarità del diritto di proprietà, determinano uno svuotamento di rilevante entità del diritto stesso. La Corte Costituzionale ha rilevato, altresì che tali vincoli sono immediatamente operativi ed hanno efficacia a tempo indeterminato ed, infine, che per i vincoli stessi, a norma dell'articolo 40 della legge urbanistica, non è prevista la corresponsione di alcun indennizzo.

La Corte Costituzionale ha poi ritenuto, sulla base del concetto di espropriazione da essa accolto, che i vincoli in questione hanno carattere sostanzialmente espropriativo e che, quindi, rientrano nel disposto dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, e non del secondo comma dello stesso articolo, il quale prevede la possibilità di stabilire dei limiti alla proprietà, senza indennizzo, ma con caratteri di generalità.

Questa è la premessa dalla quale la Corte Costituzionale ha ritenuto di dover partire per arrivare al dispositivo della sentenza, che per noi si presenta come un dato di fatto, anche se qualche dubbio può nascere sulla sua più esatta interpretazione. È certo, in ogni modo, che le conseguenze sono state piuttosto pesanti ed hanno inciso, in modo particolare, sulla pianificazione comunale in corso di sviluppo, la quale in pratica, ha subito un arresto presso le giunte provinciali amministrative, presso il Consiglio di Stato, presso la Corte dei conti. Vi sono piani regolatori per i quali sono state espletate tutte le procedure, e che hanno conseguito addirittura la firma del Presidente della Repubblica, ma che non possono essere registrati alla Corte dei conti perché, a seguito della sentenza in argomento, si trovano in contrasto con i principi stabiliti nella sentenza medesima.

Tutto ciò ha inciso sulla pianificazione urbanistica, della quale abbiamo cercato con la « legge ponte » dell'anno scorso di sollecitare il rapido svolgimento, essendosi determinate gravi perplessità nei comuni tenuti all'adozione di piani regolatori.

Rilievi di tale genere sono stati fatti in diverse occasioni. Ricordo che lo stesso Presidente del Consiglio, nel luglio scorso, a proposito dei vuoti legislativi da colmare,

disse testualmente: « Confermo che sarà elaborato un disegno di legge in relazione all'annullamento da parte della Corte Costituzionale delle norme della legge urbanistica del 1942. Su questo punto, gli studi alacramente svolti in sede governativa hanno già prospettato indicazioni di massima che per ora non possono considerarsi definitive. La loro impostazione tende alla ricerca di misure provvisorie per evitare il rischio immediato di una paralisi del settore urbanistico, senza pregiudicare o volere anticipare soluzioni proprie di una generale revisione legislativa in tale materia ».

Vorrei poi ricordare, per la sua particolare importanza, un voto dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, del 19 ottobre scorso, nel quale, pur invocandosi una disciplina di carattere generale dell'attività urbanistica, pur invocandosi l'adozione di norme di importante e decisiva incisività, in relazione alla nota sentenza, si dice: « ...senza che ciò costituisca motivo di rinvio di quanto sopra richiesto, si chiede che venga approvato, nelle more e senza ulteriore indugio, dal Parlamento un disegno di legge che, considerata l'emergenza, contempili la riadozione delle disposizioni dell'articolo 7 della legge urbanistica, con la previsione di un limite temporale per le prescrizioni di piano regolatore generale relative ai vincoli per destinazioni di interesse pubblico e generale ».

A parte dunque, quella che può essere la nostra sensibilità, in materia, certamente rilevante, numerose sono le sollecitazioni che ci vengono dal di fuori per l'adozione di una soluzione.

In definitiva, quindi, di fronte all'alternativa di una soluzione a carattere permanente, ma tale da richiedere un dibattito che certamente comporterebbe tempi piuttosto lunghi, e di una soluzione immediata e temporanea, l'orientamento è stato finora prevalentemente in quest'ultimo senso, evidentemente, con l'impegno di lavorare dopo l'adozione di tale soluzione per la ricerca di una soluzione a carattere permanente.

Il disegno di legge ci offre tale soluzione immediata e temporanea. Esso parte dal rilievo che la sentenza della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme di cui abbiamo dinanzi parlato per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti di diritti reali. Da ciò è sembrato potersi concludere che qualora le imposizioni di limitazioni pure operanti immediatamente non fossero a tempo indetermina-

to, esse non sarebbero in contrasto col dispositivo della sentenza: Si è perciò ritenuto che traducendo i vincoli a tempo indeterminato in vincoli a tempo determinato si sarebbe rientrati nell'ambito del disposto costituzionale.

Vorrei ricordare a me stesso che nella motivazione della sentenza si afferma, ad un certo momento, che possono ritenersi limiti legittimi al diritto di proprietà quelli che risultano dai piani particolareggiati, appunto perché questi ultimi hanno una durata limitata nel tempo. Vorrei aggiungere, per parte mia, che i vincoli derivanti da piani particolareggiati hanno anche la caratteristica di inserirsi in uno strumento urbanistico, il quale comporta dichiarazioni di pubblica utilità delle opere previste e fissazione dei termini entro i quali potranno essere compiute le relative espropriazioni.

Il ragionamento che è stato alla base del testo propostoci dal Governo è che se si applica il principio della limitazione temporale dell'efficacia anche ai vincoli previsti dal piano regolatore generale, si rientra nell'ambito della legittimità costituzionale.

È evidente che su questo punto noi dobbiamo anche attendere il parere della I Commissione che sta discutendo in materia e pertanto mi limito in questo momento ad esporre i termini del problema.

Il disegno di legge fa rientrare, dunque, i vincoli di piano regolatore generale a tempo indeterminato nel quadro di vincoli a tempo determinato, collegandoli all'adozione, da realizzarsi entro un certo periodo di tempo, di piani particolareggiati. Se mi è consentito usare un'espressione forse non del tutto propria sotto il profilo giuridico, vorrei dire che, in definitiva, il testo propostoci dal Governo prevede la conversione, entro termini di decadenza, di vincoli su aree determinate, previsti dal piano regolatore, in vincoli di piano particolareggiato: piano particolareggiato nel quale possono trovare la loro più idonea collocazione e dove, secondo alcuni, una corretta applicazione dell'articolo 7 della legge numero 1150 avrebbe dovuto in ogni caso ricondurli.

In definitiva, dunque, il disegno di legge prevede la conversione, entro il termine di cinque anni, dei vincoli di piano regolatore generale in vincoli di piano particolareggiato. Vi è una notazione nella motivazione della sentenza della Corte Costituzionale che consentirebbe di ritenere che detti vincoli di piano particolareggiato possano considerarsi rientranti nella normativa generale del diritto

di proprietà di cui al comma secondo dell'articolo 42 della Costituzione.

Non mi soffermo ulteriormente su questo problema che, d'altra parte, ha già dato luogo a vivaci discussioni, anche nel passato.

Si può dire incidentalmente che, in passato, molti organi giurisdizionali avevano ritenuto che i vincoli previsti dall'articolo 7 della legge n. 1150, rientrassero nella normativa del secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione. Comunque, il problema è ormai superato.

Il significato di questo disegno di legge è esattamente questo: in definitiva, si ripristinano — con varianti di scarso rilievo — l'articolo 7 e l'articolo 40 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, nella parte in cui sono stati colpiti dalla sentenza n. 55; e si stabilisce, con l'articolo 2, che « le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati ». È, in definitiva, quella conversione da vincolo di piano regolatore generale in vincolo di piano particolareggiato di cui ho parlato prima.

Questo, dunque, è il significato di questa norma, che ha una importanza notevole, perché tende a rimettere in movimento la pianificazione urbana, ma che ha anche i suoi limiti, sui quali credo dobbiamo tutti convenire. Si tratta, evidentemente, di una soluzione temporanea, anche se in un certo senso il principio della conversione dei vincoli di piano regolatore generale in vincoli di piano particolareggiato potrebbe essere utilmente svolto in avvenire sotto altri profili, anche quando si cercherà una soluzione di carattere più durevole, sulla quale possono esserci notevoli divergenze di opinioni. Mi sembra che, a prescindere da valutazioni di altro tipo, in una situazione di questo genere la più grave preoccupazione che potremmo avere sarebbe quella delle maggiori difficoltà — rispetto a quelle attuali — in cui verrebbe a trovarsi tutta la pianificazione urbanistica qualora i piani particolareggiati non venissero approvati entro i termini previsti dal disegno di legge. Indubbiamente, infatti, i vincoli previsti dall'articolo 7 non sono di carattere marginale; sotto un certo aspetto, rappresentano la struttura portante dei piani

regolatori generali. Il rischio di cui ho parlato, quindi, non può non preoccuparci; per questo motivo la soluzione prospettata non può essere che temporanea, e il nostro impegno deve essere incisivo affinché entro i limiti di tempo di questa legislatura se ne trovi assolutamente un'altra, di carattere più stabile.

Vorrei rilevare che uno degli effetti secondari — ma non per questo meno importanti — di questa legge potrebbe essere il rilancio dei piani particolareggiati, che, per la verità, in passato non hanno avuto una grande fortuna nella pratica. Se questo sarà uno dei risultati, l'importanza di questo provvedimento legislativo sarà stata grande, perché esso avrà messo in primo piano — dopo venticinque anni dalla emanazione della legge n. 1150 del 1942 — uno strumento urbanistico di particolare rilievo.

A questo proposito, vorrei anche rilevare che in tutto ciò è implicito anche un grande impegno da parte degli organi della pubblica amministrazione aventi competenze in materia. Sarebbe grave se i vari organi — tanto a livello regionale, quanto a livello centrale — continuassero a procedere con la stessa lentezza con cui hanno operato finora.

Fatte queste considerazioni di carattere generale, devo dire che ritengo si possa raccomandare l'approvazione di questo disegno di legge, nei termini che ho cercato di illustrare e mi auguro di essere stato sufficientemente chiaro.

Sono stati presentati degli emendamenti che, per quanto mi è sembrato, tendono a migliorare la formulazione dell'articolo 2; li esamineremo al momento opportuno.

Per quanto concerne le proposte di legge n. 200 e n. 237, debbo far rilevare che la loro discussione non è stata abbinata a quella del disegno di legge, risultando collegate ad esso solo per una certa *occasio legis*, se vogliamo impropriamente usare questa espressione. Il loro *iter* successivo, quindi, qualunque sia il giudizio che si potrà esprimere su di esso, non è pregiudicato dalla sorte che subirà il disegno di legge presentato dal Governo.

Dichiaro aperta la discussione generale.

TODROS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'ampio dibattito svoltosi in questa Commissione sulla sentenza della Corte costituzionale numero 55 del 29 maggio scorso, e la integrazione che è stata fatta oggi dal Presidente mi esimono dall'affrontare tutti i problemi che stanno di fronte alle forze po-

litiche nel settore della pianificazione, per la grave situazione di crisi che ha investito anche l'apprestamento degli strumenti tradizionali di intervento sul territorio, per guidarne l'uso, nell'interesse delle collettività urbane.

Nella relazione del Governo, come nella premessa fatta dal Presidente, è indicato come anche i piani regolatori ed i programmi di fabbricazione — cioè quegli strumenti che noi consideravamo in un certo senso superati, se inquadrati in una visione nuova e moderna dello sviluppo del territorio — hanno trovato un momento di blocco da parte delle prefetture, del Consiglio superiore dei lavori pubblici, della Corte dei conti.

Questo mio intervento vuole solo aggiornare l'analisi che avevo fatto poco tempo fa di alcuni elementi che ci danno la misura delle conseguenze drammatiche del *caos* raggiunto nel Paese, e del contrasto sempre più profondo tra una classe dirigente che si dimostra incapace di affrontare le riforme necessarie per avviare nel Paese uno sviluppo economico nuovo e moderno, e le spinte e le tensioni sempre più vive e provenienti da ampi strati sociali, sensibilizzati ogni giorno di più ai problemi della vita civile nei luoghi di lavoro e di studio e nelle collettività urbane.

Gli elementi che voglio richiamare brevemente sono di carattere generale e di carattere particolare.

Innanzitutto, secondo i dati forniti dall'onorevole ministro in occasione della discussione del bilancio (e abbiamo oggi dati più precisi), le licenze di costruzione rilasciate prima del 1° settembre, per eludere le limitazioni previste dall'articolo 17 della legge numero 765, ammontano a circa 8 milioni di vani.

Si è analizzato nei precedenti interventi il fenomeno nei suoi riflessi nei grandi e piccoli centri, nel nord, nel sud, nelle zone turistiche, paesaggistiche, nei centri storici, negli ambienti caratteristici. Si è constatato che l'inizio di una nuova fase di sviluppo incontrollato (sono licenze rilasciate per la maggioranza in carenza di strumenti di pianificazione) ripropone gravi problemi per l'intera collettività nazionale e allontana l'obiettivo di giungere attraverso precise scelte da attuare in modo programmato, con il controllo dell'uso del territorio, ad un mutamento capace di eliminare le strozzature che si determinano, di impedire l'assorbimento di alte percentuali di ricchezza nazionale, attraverso le rendite parassitarie, per creare la

premessa per una vita socialmente avanzata dei lavoratori.

Questo è il primo punto che dobbiamo constatare. Aggiungo che si è avvertito da parte degli stessi operatori economici più sensibili — anche se l'ultima assemblea dell'« Ance » ha votato un ordine del giorno che contrastava con le tendenze espresse dalla maggioranza delle assemblee provinciali dei costruttori — che l'utilizzazione di tale « serbatoio » di licenze dà un colpo mortale e definito al settore edilizio che si troverà a breve scadenza di fronte ad una grave crisi di sovrapproduzione dei beni, che per la loro caratteristica non rispondono alla domanda potenziale di alloggi esistente nel paese. Si formerà un divario, sempre maggiore, fra domanda ed offerta per l'accentuarsi dello sfruttamento di aree pregiate ad alte densità, in centri congestionati, ove l'incidenza del costo dell'area nella formazione del prezzo della casa allontana il prodotto offerto dalla consistenza reale della domanda. Ciò si è potuto verificare in centinaia di dibattiti avvenuti nei consigli comunali. Valga l'esempio di Torino, dove i dati statistici fanno rilevare come oltre un quarto dei centomila vani per i quali è stata rilasciata la licenza edilizia negli ultimi otto mesi ricade sulle zone più centrali della città dove il prezzo del terreno incide sul costo della casa per un prezzo variabile da un minimo di 4 milioni ad un massimo di 7 milioni di lire. Avremo, perciò, sul mercato l'offerta di un prodotto che risentirà di questo costo e che quindi non risponderà al livello della domanda reale che chiede alloggi meno costosi.

La forte concentrazione di investimenti apprestati per utilizzare l'intero *stock* di licenze rilasciate, crea artificiose espansioni del settore che, oltre a turbare l'equilibrio totale — tutti ricorderanno che durante la discussione del programma economico da tutte le parti si era messo in evidenza come gli investimenti nel settore edilizio, nel nostro paese, superino la media che in uno sviluppo equilibrato dovrebbero interessare questo settore e superano gli investimenti riscontrabili nel settore stesso in tutta l'Europa occidentale — provoca fenomeni inflazionistici con rialzo dei prezzi.

Un terzo elemento, che emerge dall'analisi dei fenomeni che si sono verificati negli ultimi mesi, indica che l'inserimento di 8 nuovi milioni di vani in un tessuto urbano decomposto, non più capace di sopportare senza il suo definitivo disfacimento interventi che aggravano la sua situazione di crisi, apra,

nel paese, gravi problemi dando un colpo mortale agli enti locali, alle comunità urbane, a tutti i piani settoriali che i precedenti Governi, pur con tutte le lacune che noi avevamo sempre rilevato, avevano avviato per le infrastrutture, accentuando in modo drammatico le condizioni di arretramento in cui si trovano i nostri Comuni anche nella fornitura delle infrastrutture più elementari (fognature, acqua, luce, viabilità). Ricordo che l'80 per cento dei comuni della prima e seconda cintura intorno a Torino, polo industriale del paese, mancano di fognature. Pensate quale colpo subiranno quelle strutture comunali, quando si consideri che in quella cintura sono rilasciate licenze per un complesso di 40 mila vani su 150 mila abitanti esistenti.

Occorre considerare che l'inserimento di 8 milioni di vani, la cui realizzazione è stata consentita senza aver decapitato la rendita urbana (l'unico modo di non pesare sulle collettività, sui piani di settore, sullo Stato era quello di far pagare, almeno in questa fase, alla rendita urbana il costo dei nuovi insediamenti), significa per il paese il determinarsi di un nuovo fabbisogno pari a 2.400 miliardi per le infrastrutture tecniche e sociali. Si ha così la dimensione del disastro che ci sta di fronte: nuovo colpo ai bilanci comunali, nuovo colpo alle condizioni di vita dei cittadini, nuovo colpo alle possibilità di intervento per adeguare le città, i comuni, ai bisogni dei lavoratori.

Onorevoli colleghi, ho voluto richiamare questi tre aspetti del recente fenomeno del rilascio delle licenze conseguenti al termine fissato dall'articolo 17 della legge n. 765, perché desidero fare alcune considerazioni politiche, di fronte ad un problema che se per la sua importanza è molto limitato è però inserito in una serie di problemi molto più gravi. C'è di fronte a questi fenomeni una responsabilità collegiale dei partiti politici, degli amministratori locali, degli urbanisti italiani, dei tecnici della progettazione (che sono diventati facili strumenti delle richieste degli impresari in questi mesi, dato il lavoro necessario per la presentazione dei progetti entro il 31 agosto), delle forze della cultura, che stanno in centinaia di tavole rotonde gareggiando nella contrapposizione di tesi sulla proprietà dei suoli, le sue caratteristiche, la sua natura, eccetera.

Non voglio fare una scala di responsabilità per lanciare strali contro la maggioranza o avanzare i meriti dell'opposizione. Voglio solo rilevare come l'intera classe dirigente

dimostra, in questo momento, di non essere all'altezza della situazione, concludendo un periodo di profonda crisi degli istituti democratici, di distacco tra società reale e potere pubblico, di cecità del potere privato. Voglio rilevare come la contestazione dei movimenti spontanei tra operai, studenti e cittadini trova giustificazione nella nostra insensibilità ad avvertire che non è più possibile perdere neppure un giorno, se non vogliamo tutti essere sempre più travolti da una critica, che se pur ha delle manifestazioni di intolleranza e di estremismo, ha un fondo profondamente giusto perché indica la necessità, attraverso un processo che deve portare ogni cittadino ad essere protagonista della sua vita nella fabbrica, nella scuola, nella città, di scalzare le vecchie alleanze politiche, i superati istituti di falsa e formale democrazia, attaccando i centri di potere che vogliono e portano avanti da anni il modello di sviluppo che è entrato oggi in crisi.

Da ciò nasce, come ho rilevato all'inizio del mio intervento, il sempre maggior distacco tra classe dirigente e tensioni democratiche nel paese. Ecco perché considero positive queste spinte che tutti avvertiamo con un certo imbarazzo, che tutti nel nostro intimo consideriamo positive, ma che nello stesso tempo, per il ritardo nello scrollarci di dosso le vecchie incrostazioni che ci rendono politici arteriosclerotici, tutti temiamo.

In questo contesto, noi riteniamo che una nuova soluzione ponte è ancora una volta (come abbiamo sostenuto alla fine della passata legislatura quando abbiamo affrontato i problemi della legge n. 765) una nuova dichiarazione di impotenza, è una sconfitta di fronte al paese e ai suoi bisogni.

È vero, ci rendiamo conto dei poteri limitati di questo Governo, anche se dopo il recente congresso socialista essi sembrano diventati più vasti in conseguenza dell'incertezza politica del paese, della crisi della vecchia alleanza e della difficoltà di averne di nuove. Ma desideriamo pure, in questa situazione, rilevare che se viene considerato difficile trovare il momento d'intesa per compiere un passo avanti sulla linea della riforma urbanistica, non altrettanto difficile viene giudicato il portare avanti, sia dalla maggioranza che dai gruppi economici privati, il disegno capitalistico che riproduce tutti i mali di ieri.

È vero, il ministro Natali può avere delle difficoltà a portare avanti la riforma urbanistica, ma il suo collega, onorevole Colombo, prosegue nella sua politica economica; Agnelli, tanto per richiamarmi ad un fatto recente,

annuncia concentrazioni internazionali, trasferendo all'estero quei capitali che non sono più investibili in Italia per la caotica situazione economica.

Ecco il divario tra l'impossibilità di portare avanti la riforma necessaria al paese, per modificare il suo tipo di sviluppo economico, e la vecchia linea di sviluppo economico del passato, che va avanti anche in questa situazione.

È un'amara constatazione, onorevoli colleghi, che voi potete considerare forzata, ma che risponde giorno per giorno alle considerazioni qui fatte in altri tempi. Anche altre volte abbiamo accantonato la riforma urbanistica, perché vi erano crisi, vi erano fenomeni congiunturali, situazioni particolari. Abbiamo sempre visto come le conseguenze dell'accantonamento altro non siano state che una ripresentazione degli stessi fenomeni che hanno determinato la congiuntura e la crisi, ed in modo più grave, poiché i margini per impedire queste ultime diminuiscono ogni giorno di più nel nostro paese.

Ecco perché, onorevoli colleghi, abbiamo inizialmente resistito ad un « provvedimento tampone ». Ancora una volta lo abbiamo considerato l'alibi per rinviare una svolta nel settore. Abbiamo poi accettato, di fronte alla resistenza a ricercare una soluzione diversa, la discussione sul provvedimento, ritenendo che si dovesse, in ogni caso, spazzare via il diritto del proprietario di aree ad edificare dove vuole e quando vuole, e sostituire questa arcaica interpretazione dell'uso del suolo con un esplicito riconoscimento della edificabilità come attributo esclusivo della collettività, perciò regolata da strumenti di pianificazione esecutiva, da programmi pubblici, dalla volontà politica di contestare il *caos*.

La nostra proposta di subordinare il rilascio delle licenze edilizie ai piani particolareggiati o alle lottizzazioni convenzionate nei comuni con piano regolatore generale e ai programmi pluriennali comunali nei comuni con programma di fabbricazione allo studio o approvato, significava soltanto razionalizzare lo sviluppo, condizionare l'edificazione all'esistenza e alla previsione della urbanizzazione tecnica e sociale, trovare il modo di addossare i relativi costi sulla rendita urbana.

Anche su questo terreno non abbiamo avuto il consenso, e ce ne rammarichiamo, perché si trattava di un terreno che poteva essere da voi accettato, tendendosi ad una razionalizzazione e non contrastando con le future impostazioni di riforma. Era un terreno che apriva un discorso nuovo sull'annoso proble-

ma del diritto all'edificazione, della potestà del proprietario di fare quello che vuole, dove vuole e quando vuole. Sapevamo di non preparare la riforma, ma tendevamo almeno ad andare incontro ad essa.

Nepure su questo punto, dicevo, abbiamo trovato la vostra disponibilità. Ed allora non ci rimane che la soluzione che avete scelto: rinviare il problema, dando fiato per cinque anni al crollo definitivo di ogni strumento di pianificazione, anche se tradizionale. Perché, onorevole Presidente, io credo poco alla conversione, entro termini di decadenza, dei vincoli di piano regolatore generale in vincoli di piano particolareggiato, dal momento che, durante il lungo dibattito che si è avuto in Parlamento, in questa settimana e nelle precedenti, è emerso chiaramente come nel nostro paese neppure l'istituto del piano particolareggiato abbia la vita facile. Intanto, dopo la legge n. 765, esso si trova in posizione più difficile anche di fronte al piano di lottizzazione ed al rilascio delle licenze singole. Infatti, se è vero che in questo caso il privato viene gravato dei costi dell'urbanizzazione primaria, almeno là ove le prefetture lo permettono (queste ultime infatti contestano le deliberazioni dei comuni che accollano ai privati i costi in argomento, affermando che se è vero che la legge prevede che il privato possa anticipare la realizzazione delle opere di urbanizzazione, non dice che detto anticipo debba essere a carico dei privati e non a scapito dei contributi di miglioria); è anche vero che nessuna norma di legge prevede che con i piani particolareggiati si possa riversare sulle aree i costi dell'urbanizzazione tecnica e sociale. Pertanto, arriviamo all'assurdo che un interprete della legge favorevole ai proprietari di aree può anche sostenere che debba procedersi al rilascio della licenza edilizia nell'ambito del piano particolareggiato, senza neppure il carico dell'urbanizzazione primaria, in quanto il comune deve prevedere, nel momento dell'adozione del piano particolareggiato stesso, il piano pluriennale degli interventi per l'urbanizzazione tecnica e primaria.

Ecco perché non credo molto alla conversione entro termini di decadenza dei vincoli di piano generale in vincoli di piano particolareggiato.

I piani particolareggiati trovano ormai, nell'ambito delle città, le difficoltà cui ho accennato. Ma c'è di più: come diceva giustamente l'onorevole Achilli alcuni minuti fa, la maggioranza dei nostri comuni non ha piani particolareggiati, ma programmi di fabbri-

cazione, e la legge del 1942 è profondamente carente in proposito. Se è vero, poi, che la sentenza della Corte Costituzionale riguarda solo i piani regolatori generali, è chiaro che non mancheranno le estensioni della sua validità a tutti i vincoli previsti nei programmi di fabbricazione; ed a maggior ragione, poiché i contenuti di detti piani sono ancora più approssimati di quelli del piano regolatore generale. Di conseguenza, ci troveremo sempre di fronte al problema delle prefetture che bloccheranno i programmi di fabbricazione se con essi si introducono dei vincoli, perché se con il disegno di legge propostoci accantoniamo per cinque anni il problema dei piani particolareggiati, non affrontiamo né risolviamo quello dei piani di fabbricazione.

Dunque, anche nell'ambito di questo sistema, bisognava avere il coraggio di andare oltre, con qualcosa che non costituisse un alibi per rinviare la riforma e che al tempo stesso incidesse profondamente sulla situazione attuale nel senso di sbloccare piani e programmi dai vincoli chiusi in cui essi si trovano in questo momento.

Avete scelto la strada più neutra, meno impegnativa, più facile per conservare, superando le difficoltà create della Corte Costituzionale, quello che i comuni hanno apprestato e che oggi non regge più di fronte ad una concezione nuova, moderna, dinamica dello sviluppo urbano.

Il disegno di legge è, in fondo, una dichiarazione di impotenza. La Corte ha bloccato, con la sua sentenza, la pianificazione: noi con una legge rompiamo il blocco, dando cinque anni di respiro alle forze politiche per trovare una soluzione nuova.

Perché questo? Perché non consideriamo ancora matura la situazione per affrontare il problema generale. Ecco, onorevole ministro, per quali ragioni il nostro gruppo rileva che siamo sordi alle pressioni esistenti nel paese, siamo insensibili alle tensioni, man mano che a tutti i livelli si manifestano, siamo superati dai movimenti reali che si stanno svolgendo.

Ecco perché allora, senza scendere ad altre considerazioni sul provvedimento, sulle soluzioni alternative che esistevano, sulle prospettive generali che dobbiamo portare avanti, noi oggi ci domandiamo: non esistono tra le forze politiche, uomini, gruppi, correnti, che avvertano che occorre cambiare strada?

Noi siamo convinti di sì. Nessun gruppo democratico è insensibile a quanto avviene nel Paese. Si tratta di accelerare il processo di incontro, di confronto, di scontro, per tro-

vare unità nuove, capaci di farci andare avanti, se non vogliamo tutti insieme - e insieme con gli istituti democratici - pagare le conseguenze di questo ritardo.

Con questo auspicio, onorevole ministro, vogliamo dimostrare la nostra disponibilità alla ricerca di soluzioni nuove, ponendoci in una situazione di attesa, che non vuole giustificare la rinuncia, ma aprire la strada a una rapida svolta.

Ci asterremo perciò da un voto su questo provvedimento, annunciando la nostra azione a fianco delle masse dei cittadini per raggiungere rapidamente l'intesa per una riforma generale, che ci dia strumenti operativi per l'uso del territorio (e cioè la legge-quadro per l'urbanistica), per la eliminazione dello strapotere dei proprietari dei suoli, attraverso la scissione dal diritto di proprietà dalla facoltà di edificare, per la programmazione pubblica dell'uso del territorio, con riguardo alla realizzazione sia dell'abitazione, sia dei servizi, per la localizzazione delle attività produttive, per la predisposizione delle infrastrutture nazionali, regionali, comprensoriali, comunali.

Consideriamo, onorevoli colleghi, la nostra posizione di astensione come un invito - speriamo l'ultimo - a trovare l'intesa per essere all'altezza delle aspettative dei lavoratori e del paese intero.

AMODEI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il mio intervento non vuole essere articolato ed organico come quello del collega che mi ha preceduto.

Vorrei innanzi tutto rilevare il fatto che il nostro gruppo si oppone al carattere di « tappabuchi » che ha il disegno di legge che stiamo discutendo, presentato per il vuoto legislativo provocato dalla sentenza della Corte costituzionale. Ci opponiamo a questo disegno di legge perché se qualcosa di positivo aveva quella sentenza, era proprio il fatto di creare un vuoto che servisse di incentivo per prendere una decisione ed operare una scelta che consideriamo ormai indilazionabile. Tra tutti quelli, di ordine politico, e non squisitamente giuridico, che sono stati espressi sulla sentenza della Corte costituzionale, un giudizio (evidentemente riferito solo ad una visione molto parziale) era proprio quello che la fluidità da essa creata poteva favorire forze atte a favorire l'assunzione di una scelta definitiva che, come ripeto, è indilazionabile.

Il disegno di legge che ci sta di fronte, invece, costituisce un espediente di ordine

esclusivamente formale, esclusivamente giuridico, che vuole garantire la prosecuzione del funzionamento della legge urbanistica del 1942. Direi anzi che, ad occhio e croce, si ritorna, in modo mistificato, a quella legge che già demandava in modo preponderante (non esclusivo, lo riconosciamo) l'attuazione dei piani regolatori ai piani particolareggiati. Si è visto che, da parte dei comuni, quei piani particolareggiati non si facevano, perché richiedevano un impegno finanziario; per cui, a livello di amministrazioni locali, si è cercato di sfuggire a questa impotenza demandando al piano regolatore generale certe decisioni e certe localizzazioni di aree per servizi che già nella legge del 1942 venivano demandate prevalentemente ai piani particolareggiati.

Viene adesso ripristinata questa prevalenza dei piani particolareggiati (e viene anzi ripristinata in modo più esclusivo ancora) senza tenere conto della storia che ci sta alle spalle e che ha dimostrato come questo meccanismo sia inefficace ed inoperante.

Si può forse obiettare che a seguito della legge n. 765 e di un principio instaurato con la legge n. 167 i piani particolareggiati (in special modo i piani di zona previsti dalla legge n. 167, che avranno valore di piano particolareggiato) non richiedono più l'obbligo dell'impegno di spesa, ma solo la sua previsione.

Non dovrei dirlo io, ma dalla discussione svolta sembra che la sentenza della Corte costituzionale non abbia invalidato direttamente le norme della legge n. 765 e della legge n. 167 tendenti a riconoscere come obbligatoria solo la previsione di spesa (e non anche l'impegno), a livello di redazione di piani particolareggiati, solo perché gli articoli specifici non sono stati sottoposti all'esame della Corte.

Questo non è un discorso che dovrebbe venire da parte nostra, perché potrebbe costituire il modo di offrire alla Corte costituzionale uno spunto per invalidare il disegno di legge al nostro esame: comunque può darsi che giuridicamente la cosa sia discutibile e non sicura.

Ciò dimostra ancora una volta che ci troveremo sempre in contraddizione con noi stessi finché il problema della riforma urbanistica continuerà ad essere considerato da un punto di vista strettamente giuridico e formale, come un complesso di provvedimenti che servano da « tappabuchi » affinché la vecchia legislazione continui ad essere applicata e i vecchi privilegi ad essere difesi. E saremo

in contraddizione con noi stessi anche a livello di scelte di carattere legislativo. Per non parlare, poi, delle contraddizioni che troveremo nei riguardi non dei fatti giuridici e legislativi, ma dei fatti reali e del movimento effettivo del paese.

Il collega Todros è già stato abbastanza esauriente per quanto riguarda questa situazione drammatica a livello della realtà del paese, e non di istituti giuridici e legislativi. A me interesserebbe porre invece l'accento su alcuni dati, che non sono mai emersi con sufficiente chiarezza.

Uno di tali dati, per esempio, è quello relativo all'aumento del costo dell'abitazione per i lavoratori. Se facciamo la situazione di dieci anni fa uguale a 100, vediamo che negli ultimi dieci anni il costo della vita, in generale, è salito a 140, mentre quello della sola abitazione è salito a 320; cioè, mentre il costo della vita in media è aumentato del 40 per cento, quello dell'abitazione si è più che triplicato.

Questo è un dato di ordine esclusivamente finanziario; ve ne sono poi degli altri che non sono quantificabili in modo così preciso, come per esempio alcuni di quelli relativi agli oneri dei trasporti, riguardanti il logorio fisico e psicologico, eccetera. Pertanto si può senz'altro affermare che proprio il taglio di reddito che la disorganizzazione territoriale ed edilizia recano al salario del lavoratore costituisce una delle ragioni principali del calo della domanda interna, che è stato ritenuto una delle componenti della stagnazione economica attuale. I dati riferiti prima, in ordine al triplicarsi dei costi per le abitazioni dei lavoratori, derivano da due componenti, che sono collegate tra di loro, ma che per un verso possono considerarsi distinte. Tali componenti sono rappresentate dal problema delle aree e dal fatto che proprio per la presenza della rendita fondiaria e per l'assenza di una politica di intervento sul territorio in scala adeguata, la produzione edilizia non ha potuto subire un processo di industrializzazione. Del resto il potere pubblico non è mai intervenuto per avviare esperimenti o iniziative relative all'industrializzazione dell'edilizia. Le grandi società che hanno tentato insediamenti in scala rilevante, non hanno voluto mai il processo di industrializzazione edilizia perché avevano già il loro rendiconto nella rendita fondiaria.

Altri fattori macroscopici testimoniano poi il divario esistente tra la situazione legale, giuridica, in materia urbanistica e la realtà del paese. Dalla relazione generale sul bilan-

cio del Ministero dei lavori pubblici si rileva che, secondo previsioni, nei prossimi dieci anni si avrà un movimento di popolazione tendente a spostarsi dalla campagna nei grandi centri dell'ordine di 7 milioni di persone.

Altro elemento da tener presente per la sua importante attualità riguarda il complesso del fabbisogno in denaro per realizzare le infrastrutture nei centri già esistenti e nei nuovi insediamenti che si realizzeranno da oggi al 1981. Tale fabbisogno ammonta a 25 o 30 mila miliardi di lire ed io desidero porre in rilievo che tale cifra, da investire nel giro di dieci anni per creare una sufficiente rete di infrastrutture sul territorio nazionale, costituisce in percentuale il 3,1 e il 3,7 del reddito nazionale. Questa cifra rappresenta esattamente il triplo di quanto viene investito attualmente per le infrastrutture nel nostro territorio.

Desidero ora considerare come il vuoto di legislazione urbanistica e di riforma urbanistica invalidi a sua volta, secondo un andamento decrescente in ordine di competenza e di incisività, gli strumenti posti in atto dal governo di centrosinistra. Il fatto più grave, derivante dalla mancanza di una riforma urbanistica, si è registrato nell'applicazione della legge n. 167, la quale, nelle grandi città, nella maggioranza dei casi, è servita ad aumentare il prezzo delle aree. Nelle piccole città e nei centri minori, invece la legge n. 167 non è riuscita a portare sul mercato delle aree un carattere concorrenziale rispetto alle aree libere dai piani della stessa legge.

Vorrei spiegare brevemente come si sono attuati questi meccanismi. Nelle grandi città, che avevano applicato la legge n. 167 con più diligenza, è mancato un ritmo di finanziamento adeguato, per cui si è verificato che le aree confinanti con quelle vincolate dal piano di zona hanno avuto un aumento di prezzo. Invece nei piccoli centri questo non è avvenuto, ma è accaduto che alcuni comuni, che avevano adottato il piano di zona e che avevano reperito il finanziamento, non riuscivano a presentare sul mercato aree che fossero in concorrenza con quelle libere, in quanto per la presenza della rendita fondiaria le aree del piano di zona venivano pagate a prezzo di mercato, sul quale in più gravava il costo delle opere di urbanizzazione.

Questo è stato uno dei fatti fondamentali, per cui l'offerta delle aree comprese nel piano di zona non ha avuto carattere concorrenziale rispetto a quella delle aree libere. Naturalmente poi questa non concorrenzialità derivava dall'alto livello di fabbisogno di abitazioni.

Inoltre il fallimento della legge n. 167 ha reso inoperanti alcune leggi che erano state avviate per incentivare la edilizia economica e popolare. Per esempio il quartiere di Spinaceto, a Roma, è da molti anni ancora in sede di elaborazione e di esecuzione. Molte altre cooperative poi, pur avendo già il finanziamento, non possono realizzare i progetti di costruzione, perché mancano costantemente le direttive edilizie e l'iniziativa ed i mezzi finanziari per urbanizzare le aree.

Altro problema importante, che si è affrontato in sede di esame del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, concerne l'ammonterare dei residui passivi, che raggiungono la cifra di 1500 miliardi, su di un totale di 5000 miliardi di residui passivi per il bilancio globale dello Stato. I residui passivi costituiscono una delle cause della stagnazione del nostro settore. L'opposizione di sinistra aveva messo in evidenza questo rischio, ma il processo si è svolto in direzione della restrizione della spesa pubblica (come avevano auspicato l'onorevole Colombo e il dottor Carli), per cui ne è derivata l'impossibilità di attuare certe leggi operative nei confronti dell'edilizia popolare.

C'è ancora un discorso da fare e al quale accennerò brevemente. Dalla proposta Sullo ad oggi, il discorso urbanistico a livello governativo è andato sempre più decrescendo proprio perché da parte degli alleati della democrazia cristiana si è nutrita l'illusione di potersi accollare il controllo della destinazione sociale del reddito, lasciando alla democrazia cristiana stessa il controllo dello sviluppo economico. Ciò era determinato dall'illusione, che non è soltanto politica ma anche di fondo, che il controllo urbanistico possa essere una cosa diversa dal controllo sullo sviluppo economico.

Pertanto, che il ministro Natali abbia difficoltà a realizzare la riforma urbanistica e che, invece, il ministro Colombo non abbia alcuna difficoltà a realizzare le sue riforme (fatto messo già in rilievo dal compagno Todros) deriva semplicemente dal fatto che la politica del ministro dei lavori pubblici è condizionata in modo assoluto da quella del ministro Colombo: politica che tende ad incentivare certe industrie private in settori che provocano dei processi di congestione settoriale e territoriale in forma sempre più accentuata. Tutta questa politica risulta contraddittoria oltre che rispetto ai discorsi che vengono fatti sul livello di occupazione, anche rispetto a quelle inerenti i livelli di trasformazione e di ristrutturazione territoriale. Quin-

di, il discorso urbanistico non può essere fatto se non viene posto a monte un discorso concernente lo sviluppo economico.

Per ritornare al disegno di legge attuale, che, come spero di aver illustrato adeguatamente, rientra in una linea che è in estrema contraddizione con gli interessi della società, debbo precisare che l'impegno che si è assunto il Governo di attuare la riforma entro cinque anni, non ci commuove. Noi non ci sentiamo di dare alcun credito al Governo per questo impegno, anche se ci si dice che l'impegno dovrà essere senz'altro assolto nel termine previsto, considerato che, in caso contrario, la situazione fra cinque anni sarà ancora più disastrosa di quella attuale. Questo credito non possiamo darlo, perché a monte di questo impegno verbale, ci sono molte situazioni non ancora risolte che da una parte sono riferite alla storia di questi ultimi 20 anni e dall'altra alla storia più recente delle scelte economiche che sono state operate rispetto ai 20 anni precedenti e che ci indicano che il Governo in cinque anni non sarà capace non soltanto di realizzare una riforma urbanistica ma nemmeno una scelta alternativa generale.

Considerata, quindi, questa assoluta impossibilità da parte nostra di concedere credito al Governo su questo disegno di legge, non posso che dichiarare che il mio gruppo voterà contro il provvedimento in esame.

ACHILLI. Signor Presidente, cercherò per questa volta di sottrarmi alla tentazione che abbiamo in genere noi urbanisti, giustamente da un certo punto di vista, di vedere i problemi urbanistici nel contesto del più ampio problema dell'abitazione.

Desidero dire soltanto due cose, dando per scontato il quadro generale di riferimento fatto dai colleghi che mi hanno preceduto sul quale sostanzialmente sono d'accordo, salvo alcune differenziazioni circa i giudizi espressi. In occasione dell'esame del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, ho accennato alla fuga di responsabilità da parte del partito di maggioranza relativa sui problemi fondamentali della pianificazione territoriale. A mio parere, la situazione avrebbe richiesto un intervento molto più deciso e radicale, anche perché esistono le condizioni di fatto per operare in maniera indolore. Sappiamo, d'altra parte, quali sono state le pressioni per arrivare immediatamente ad un provvedimento che rimettesse in moto il processo di pianificazione comunale.

Ora, per convinzione personale, non sono mai d'accordo con quelle formulazioni di legge che, in vista di miglioramenti futuri, mettono la situazione presente in condizioni deteriorate. Nelle questioni legislative non credo al famoso detto « tanto peggio, tanto meglio », ma bensì ad una progressiva costante fase di miglioramento della legislazione che tenga il passo con la presa di coscienza urbanistica che avviene giorno per giorno nel nostro paese. Non dobbiamo nasconderci che da venti anni a questa parte, nonostante gli errori fondamentali di carattere culturale che hanno prodotto notevoli danni, la coscienza pubblica, degli amministratori e degli operatori e dei cittadini tutti è andata senz'altro avanti. Pertanto, questo processo dovrebbe avere effetto di pari importanza e di pari valore anche sul processo legislativo.

Quindi, l'introdurre oggi delle limitazioni temporali ai vincoli, che la stessa legge del 1942 non prevedeva, a mio parere, costituisce un passo indietro. Alcuni affermano che la provvisorietà di questo provvedimento, nonché la sua pericolosità può produrre uno stato di necessità che indurrà senz'altro ad assumere una soluzione definitiva entro breve termine. A mio parere si doveva approfittare dello stato di necessità creato dalla sentenza n. 55 per intervenire fin da ora in modo più decisivo. Ammesso pure che per la fuga della responsabilità il partito di maggioranza relativa non volesse impegnarsi in modo definitivo, si dovevano inserire nel disegno di legge elementi tali da fare un primo passo avanti rispetto alla legge n. 765, che consolidava in campo legislativo la prassi che le amministrazioni locali più avanzate avevano introdotto.

L'unico fatto positivo è che si sia negato decisamente il principio della indennizzabilità dei vincoli. Questa riaffermazione significa che il legislatore esclude nel modo più assoluto qualsiasi possibilità di riconoscimento alla proprietà fondiaria di plusvalori derivanti dalle indicazioni di piano regolatore. La soluzione provvisoria non intacca quindi il meccanismo fondamentale per cui la proprietà privata rappresenta il maggiore ostacolo alla pianificazione, ma non si procede maggiormente in questa direzione.

A parte questo giudizio politico generale, occorre dire che il disegno di legge si propone di eliminare gli impacci che si sono frapposti alla pianificazione a seguito della sentenza della Corte costituzionale e della interpretazione che taluni organismi, come le Giunte provinciali amministrative, la Corte dei

conti ed il Consiglio di Stato, hanno dato di essa bloccando il processo di pianificazione. Vorrei aggiungere però un'altra considerazione: la legge n. 765 aveva inciso anche sulla situazione dei comuni che non risentono di grandi spinte di espansione e che quindi necessitano di programmi di fabbricazione.

Ora, se noi riteniamo che anche i piccoli comuni, che hanno come obiettivo la pianificazione solo attraverso programmi di fabbricazione, debbono vincolare aree nelle zone di espansione in base agli *standars* urbanistici già fissati, il contenuto dei programmi stessi deve andare al di là di quanto stabilito dall'articolo 34 della legge n. 1150 del 1942, recando, oltre i vincoli di zona, anche vincoli precisi per quanto riguarda le aree destinate alla realizzazione di opere ed impianti di pubblica utilità. D'altra parte negli ultimi dieci anni numerosi piani di fabbricazione sono stati predisposti in questo senso.

Se questa argomentazione ha un valore, si deve convenire che non si può lasciare completamente scoperto il processo di pianificazione per questi comuni.

Se si tiene poi conto che la giurisprudenza in proposito è estremamente differenziata, si deve riconoscere l'assoluta necessità di una regolamentazione legislativa nuova che precisi meglio il contenuto da dare ai programmi di fabbricazione.

Credo di interpretare lo spirito che ha informato il provvedimento annunciando la presentazione di un emendamento che possa sanare la carenza di cui all'articolo 34 della legge urbanistica e che, d'altra parte, estenda anche ai programmi di fabbricazione quanto previsto da questo disegno di legge.

Questo è un discorso certo estremamente limitato che non tocca la sostanza del problema: non posso tuttavia sottacere la mia delusione per la mancata perequazione sotto il profilo dell'accollo ai privati degli oneri di urbanizzazione, tra piani particolareggiati e piani di lottizzazione. Anche se uno degli intendimenti del disegno di legge è quello di avere una durata limitata non si può non essere logici, per cui tale perequazione era il minimo che si potesse fare. In mancanza di essa fin d'ora sappiamo che i comuni non predisporranno piani particolareggiati in quanto, fra uno strumento di attuazione che pone a carico del comune tutti gli oneri per l'urbanizzazione primaria ed uno che li pone a carico della proprietà privata, è chiaro che il comune stesso non potrà che scegliere il secondo.

Per le ragioni esposte sarei orientato ad astenermi dalla votazione, tenendo presente che termini di tempo estremamente ristretti concessi al Governo in carica impegneranno quest'ultimo a predisporre immediatamente un nuovo progetto di legge. Non credo a grandi riforme generali, ma credo profondamente che esistano oggi nel paese condizioni per cui il Governo debba necessariamente attuare una politica urbanistica attraverso vari strumenti, come ho già detto nella discussione sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

Si sente la necessità di una legge nuova per giungere alla riforma urbanistica, attraverso passi e gradini successivi, entro questa legislatura. Interventi anticipatori rispetto a quelli più radicali daranno la misura della volontà della democrazia cristiana di arrivare ad una soluzione definitiva. Le recenti vicende politiche danno al Governo attuale responsabilità maggiori di quanto non si pensasse all'inizio della sua vita.

È fuori dubbio, però, che la provvisorietà che si pensava fosse caratteristica di questo Governo può ora essere interpretata in modo diverso: l'impegno dell'onorevole ministro per quanto riguarda questo settore viene notevolmente aumentato.

La provvisorietà del disegno di legge è evidente: credo che la commissione, in modo unitario come già avvenne per la « legge-ponte », può mettersi al lavoro per elaborare nuovi passi significativi in questo settore.

PRESIDENTE. Comunico alla Commissione che ci è pervenuto il parere della Commissione affari costituzionali sui provvedimenti all'ordine del giorno della seduta odierna.

Quella Commissione rinvia l'espressione del parere sulle proposte di legge numeri 200 e 237, ed esprime all'unanimità parere favorevole sul disegno di legge n. 605, osservando che l'articolo 4 appare inutile ed errato nella formulazione.

GUARRA. La sentenza della Corte costituzionale offre al legislatore ordinario la scelta tra due soluzioni.

La prima è l'adeguamento della legge ordinaria al precetto costituzionale: vale a dire, avendo la sentenza stabilito l'impossibilità — stante l'attuale formulazione della nostra Costituzione per quanto riguarda il diritto di proprietà privata — di porre dei vincoli di inedificabilità senza indennizzo, occorrerebbe adeguarsi alla norma costituzionale che prescrive tale indennizzo.

La seconda soluzione sarebbe quella di rimuovere l'ostacolo costituito appunto da questo precetto di ordine costituzionale.

Mi rendo perfettamente conto che questo problema appare di estrema delicatezza, soprattutto nell'attuale momento politico. Era chiaro che un Governo provvisorio, come quello costituito dall'onorevole Leone, non avrebbe potuto affrontare un problema di così vasta portata come quello della trasformazione del concetto stesso di proprietà, quale risulta dall'articolo 42 della Costituzione. Il Governo, quindi, proprio perché è provvisorio, ha scelto la strada più facile. Poiché la Corte costituzionale, nella sua sentenza, ha precisato che i vincoli previsti dall'articolo 7 della legge n. 1130 del 1942 erano incostituzionali, in quanto aventi immediata efficacia e a tempo indeterminato, il Governo ha ritenuto opportuno presentare un progetto di legge che stabilisce che i vincoli hanno validità solo se a tempo determinato. Praticamente, in questo modo, il Governo è sfuggito all'interrogativo fondamentale, né avrebbe potuto fare altrimenti, data la situazione attuale.

Certo, sarebbe stato meglio affrontare il problema dalle fondamenta. Noi abbiamo indicato una strada, e vorrei dire in questo momento che non si tratta di una strada nuova, di una strada... rivoluzionaria, per così dire; ma bensì di una strada che è insita nella logica della legge urbanistica del 1942.

Mi rendo conto che allora non esisteva la Corte costituzionale, per quanto esistesse lo Statuto albertino, ancora più rigido in fatto di difesa dei diritti di proprietà; vi era però anche un regime che non si peritava di dire che la rivoluzione continuava, per cui gli istituti giuridici a mano a mano si aggiornavano, accogliendo sempre nuovi concetti e rendendo possibile una legislazione più adatta alle esigenze del momento.

Non voglio entrare nel discorso urbanistico vero e proprio; così come hanno fatto i colleghi che mi hanno preceduto, innanzi tutto perché non sono un urbanista come i tre colleghi che hanno parlato prima: ritengo di essere soltanto un modesto cultore di legislazione urbanistica, e di potere sotto questo aspetto, portare un contributo alla legislazione urbanistica del nostro paese. Avrei preferito che il problema fosse stato affrontato nella sua completezza, e del resto questo disegno di legge non fa che rinviare il problema e forse, come la stessa sentenza della Corte costituzionale, non fa che anticipare i tempi perché si possa affrontare dalle fondamenta il discorso urbanistico del nostro paese.

Avrei quindi voluto astenermi dal voto; ma visto lo schieramento che si è determinato pro e contro il disegno di legge in discussione, proprio perché esso non fa che anticipare, come ho detto, i tempi di una riforma generale e di una precisazione generale del problema, ritengo di poter esprimere invece un voto favorevole sul disegno di legge stesso.

RAUSA. Signor Presidente, desidero parlare solo pochi minuti per sottolineare un aspetto dell'attuale situazione urbanistica del nostro Paese, che tutti conosciamo bene.

Bisogna dare atto al Governo precedente di aver posto il problema e di aver tentato una soluzione, apprestando comunque uno strumento di urgenza, con la legge n. 765, per mettere ordine nel *caos* edilizio determinato dallo sviluppo delle costruzioni e dalla possibilità, anche da parte delle categorie meno abbienti, di effettuare costruzioni.

Bisogna dare atto, poi, a questo Governo dell'intervento immediato e sensibile, nella difficile situazione creatasi dopo la sentenza della Corte costituzionale.

Detto questo, e precisato che sugli articoli che compongono il provvedimento al nostro esame non ci sarebbe nulla da dire (anche perché abbiamo visto che sono pronti alcuni emendamenti, che ci rassicurano su alcuni aspetti), desidero soltanto, brevemente, fare una considerazione ed esprimere una speranza.

Questa legge è più urgente di altre che il Governo dovrà prendere in considerazione prossimamente; ecco perché la Commissione affari costituzionali ha espresso all'unanimità un giudizio favorevole sul provvedimento in esame. Non bisogna infatti dimenticare la sostanza più larga, più profonda, di un disagio che è diventato evidente in questi ultimi tempi in tutta l'area interessata dalle nuove costruzioni, ma soprattutto nella periferia italiana. Ignoreremmo veramente i nostri principi morali se ci nascondessimo che in periferia — soprattutto nella grande periferia italiana, così estesa — gli effetti della legge n. 765 non sono stati tutti positivi.

Abbiamo avuto senz'altro la possibilità di evitare ulteriori abusi, e soprattutto di impedire lo smottamento a valle di una frana che minaccia da tempo di travolgere i nostri abitati. Ma a mio parere, non soltanto l'articolo 17, ma anche altri articoli della legge n. 765 vanno riconsiderati; e se possibile a breve scadenza, non appena il Parlamento sarà in grado di affrontare un problema tecnico che richiederà molte delle nostre energie.

Occorre rivedere alcuni aspetti particolari della legge n. 765, in considerazione degli inconvenienti che nella applicazione della stessa si manifestano, soprattutto a carico dei comuni e dei piccoli proprietari costruttori. Accenno ad alcuni di detti inconvenienti e alle loro conseguenze, ed alla impossibilità, innanzi tutto, per gran parte dei comuni, e dei piccoli comuni in particolare, di seguire e controllare, privi come sono di adeguati uffici tecnici, tutte le costruzioni conseguenti alle licenze edilizie concesse a migliaia in tutto il territorio nazionale. Vi è pure la necessità di impedire, poi, il rialzo dei prezzi, cioè l'appesantimento dei costi di costruzione: concentrare le costruzioni in un determinato periodo, significa infatti invitare le imprese edili, che vedono piovorsi un certo numero di richieste di costruire, a giocare al rialzo. Ciò vale anche per i fornitori di materiale, i cui costi sono quelli che più gravano sul piccolo operatore edilizio. La situazione è certo abnorme. Non so quante delle licenze edilizie rilasciate verranno utilizzate. È chiaro, peraltro, che molti si sono premuniti nei confronti di eventuali danni.

Continuando nell'enunciazione dei vari aspetti del problema al nostro esame, debbo ricordare le spese di urbanizzazione per i servizi essenziali, che a mio avviso non possono essere sopportate nella stessa maniera da tutte le categorie. È chiaro che la grande impresa ha la possibilità di affrontare certe spese, soprattutto quando può sviluppare le proprie costruzioni in altezza, nelle aree consentite; ma nel caso di aree residenziali popolari, in cui le altezze massime consentite sono quelle che conosciamo, le spese di urbanizzazione incidono in maniera rilevante sul piccolo proprietario.

Vi è, ancora, la necessità di mettere i comuni in condizione di fare i loro piani di fabbricazione ed i piani regolatori con una certa serietà. Non illudiamoci che nel giro di pochi mesi si possano formulare, adottare, vedere approvati i piani stessi. Certo, l'adozione può già costituire un vincolo, che non ci mette però al riparo dalle difficoltà inerenti alla incapacità, non solo dei comuni (privi, come dicevo, di adeguati uffici tecnici), ma del « mercato » degli urbanisti in generale, di offrire tecnici in numero sufficiente e di formazione tale da essere in grado di affrontare la situazione cui ci riferiamo.

Mi auguro, a conclusione del mio intervento, che la stessa sensibilità dimostrata oggi dal Governo venga presto palesata nel ricercare un accordo, in Assemblea ed in

Commissione, per venire incontro, senza tanti termini culturali e culturalistici, alle drammatiche situazioni di un gran numero di piccoli operatori, costruttori e proprietari, cui soprattutto dobbiamo, nella grande periferia italiana, certi sviluppi. È chiaro che le grandi città hanno maggiori possibilità di venire incontro alle esigenze dei propri cittadini.

QUILLERI. Mi limiterò strettamente al tema della nostra discussione. Esaminando il disegno di legge sottoposto al nostro esame, mi sono posto alcuni interrogativi che desidero qui formulare. I piani regolatori, ad esempio, hanno valore a tempo indeterminato: ed allora, dopo i cinque anni considerati, cosa succede? Cessano di avere efficacia i vincoli, si può rispondere. Ma come può un piano regolatore rimanere valido nella sua interezza se decade per alcuni punti fondamentali, in relazione ai quali è intervenuta l'approvazione? Supponiamo, per scendere al caso concreto, che un'area sia vincolata a verde pubblico e che il comune interessato non predisponga, entro i cinque anni, il piano particolareggiato. Il vincolo decade, ma il privato ha il diritto di costruire su detta area o no, ed entro quali limiti? Una licenza di costruzione, in questo caso non può essere concessa se non apportando una variante, di notevole peso, al piano regolatore generale. D'altronde, se il comune non concede tale licenza, i vincoli, cui la sentenza della Corte costituzionale si richiama, decadono solo a parole.

Desidero fare una seconda considerazione. Intanto, porre un limite di cinque anni significa sapere, in pratica, che entro tale termine nessun piano, di nessun comune, potrà essere attuato. Il termine andrebbe, dunque, in sede pratica, prorogato. Ma il non aver previsto — e qui mi riallaccio a quanto dicevo poc'anzi — cosa succederà al termine dei cinque anni, porta a compiere un attentato alla certezza del diritto. Una legge non può essere varata con il sottinteso che dopo si vedrà e che se ne emanerà un'altra che porterà una soluzione a tutte le questioni che nel frattempo si saranno create.

Tanto meno può rappresentare una scusante sul piano del diritto che entro cinque anni si provvederà con altre norme legislative. Non mi sembra che il sistema, così come congegnato nel provvedimento, possa essere approvato.

Sembra in definitiva che il Governo abbia seguito il ragionamento che se i vincoli operanti immediatamente e a tempo indetermi-

nato sono in contrasto con la Costituzione, allora i vincoli operanti immediatamente e a tempo determinato dovrebbero rientrare nei limiti della norma costituzionale. Tale discorso sarebbe fondato se dopo cinque anni quegli stessi vincoli fossero dichiarati decaduti e non potessero essere riproposti sulle stesse aree. Ma allora si sarebbe dovuto prevedere una modifica dei piani regolatori generali in tal senso. Infatti se tali vincoli domani verranno in un modo o nell'altro rinnovati, si contravverrà non solo formalmente al principio enunciato dalla Corte costituzionale. In effetti se un vincolo quinquennale è di fatto rinnovabile, diventa chiaro che esso è tale da avere un contenuto espropriativo.

Il Governo, invece di ricorrere a un disegno di legge di carattere provvisorio, avrebbe dovuto avere il coraggio di affrontare il problema urbanistico nella sua interezza. Del resto la parte politica che rappresento è certamente sensibile al disegno di uno sviluppo ordinato e civile della nostra società.

Come ultima osservazione, vorrei rilevare che dal 29 maggio al 31 ottobre sono trascorsi inutilmente alcuni mesi, per cui pretendere da noi un parere meditato e compiuto nello spazio di pochi giorni è una cosa che ci lascia perplessi.

Per tali motivi, sia pure a malincuore, annuncio il voto contrario del mio gruppo politico al disegno di legge.

GREGGI. Desidero dire innanzitutto che ho trovato strana una critica totale, fatta da alcune parti politiche, al provvedimento, dopo che certe situazioni sono state indubbiamente determinate da aspetti negativi di leggi, che quelle stesse parti politiche hanno sempre sostenuto. O non si erano valutati determinati aspetti negativi delle leggi stesse — e allora una tale errata valutazione andrebbe dichiarata — oppure certi aspetti negativi sono stati volutamente inseriti e sostenuti in certe leggi per arrivare a conseguenze di carattere negativo.

È stato detto che l'onere della spesa per la casa per i lavoratori sarebbe aumentato di oltre il 53 per cento negli ultimi dieci anni. Tale cifra mi sembra esagerata. Comunque se la situazione è peggiorata, ciò è accaduto in presenza di alcune leggi predisposte allo scopo di aiutare i lavoratori.

Di conseguenza s'impone una autocritica. Ed io desidero osservare che in materia di costo della casa, di disponibilità della casa, possiamo dichiarare fallimentari le esperienze

dei sistemi collettivistici, anche di quelli democratici, come quello svedese.

Vorrei rilevare che le cifre citate a proposito dell'inurbanamento mi sembrano esagerate. A me pare comunque che il primo problema dell'urbanistica italiana sarebbe quello di domandarsi e di vedere se sia proprio necessario tale inurbamento, tenendo presente poi che ad esso dovrebbe corrispondere l'ulteriore regresso economico e sociale per almeno tre quarti del territorio nazionale.

Non mi soffermerò sul rapporto tra pianificazione e proprietà privata, perché, in ogni caso, dovrebbe diventare preminente il discorso sull'enorme valore di garanzia di libertà, che potrebbe avere la proprietà privata, e sull'enorme valore di negazione della garanzia di libertà che avrebbe l'espropriazione generalizzata delle aree. Del resto l'espropriazione totale dei suoli è sempre stato uno dei punti di partenza caratteristici dei regimi collettivistici orientali, nei quali non vi è libertà.

Mi auguro che il Governo trovi la possibilità di intervenire con qualche rettifica nei confronti della legge n. 765, per i piccoli e medi comuni e per la periferia italiana. Si è parlato di otto milioni di vani progettati, ma la gran parte di essi sono stati progettati nei comuni a grande insediamento e a grande sviluppo, mentre nei comuni minori i piccoli proprietari non hanno avvertito il problema. I piccoli proprietari di periferia non riescono spesso a reagire alle leggi che sopraggiungano simili ad un capestro per il paese, mentre i grandi proprietari delle zone urbane sanno reagire a determinate leggi.

La ragione è chiara: in città si è avuto il modo di conoscere la legge e di reagire, mentre nelle campagne non si è avuta la possibilità, anche minima, di difendersi da certi aspetti della legge. Esiste, quindi, uno squilibrio gravissimo ed avremo un ulteriore incentivo allo spopolamento e alla depressione delle zone depresse, contro il quale, invece, tutti dovremmo lottare.

L'altro auspicio è di carattere generale e fa riferimento alla materia di questa legge. Esprimo cioè l'auspicio che, rapidamente, il Governo possa rendere costituzionale (questo è il problema, a mio parere) tutta la legislazione urbanistica italiana. È assurdo, e il collega Guarra sarà certamente d'accordo con me, che una legislazione emanata durante il regime fascista, possa essere portata avanti nonostante sia intervenuta la Costituzione. Al limite, avremmo un potenziamento di certi

interventi accentratori e statalistici fascisti, dopo la caduta del fascismo stesso.

Ritengo, quindi, che occorra realizzare una legislazione urbanistica efficiente e che la via non possa essere quella del totalitarismo urbanistico e dell'esproprio generalizzato, ma, semmai, quella delle perequazioni e delle compensazioni, anche nel mantenimento della proprietà privata e delle necessarie e logiche libertà dei privati di muoversi e nel campo urbanistico e nel campo edilizio.

DEGAN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, lo scopo del disegno di legge al nostro esame è quello di coprire, come era stato indicato nelle dichiarazioni programmatiche dal Presidente del Consiglio, il vuoto legislativo determinatosi a seguito della ben nota sentenza n. 55 della Corte costituzionale. La necessità di coprire urgentemente questo vuoto legislativo deriva, evidentemente, dalla opportunità di ravvivare il sistema della pianificazione urbanistica nel nostro paese. Si tratta di portare avanti un processo che tutti in Parlamento abbiamo cercato di riattivare con la approvazione della legge n. 765.

Vorrei dire ai colleghi che, per estensione di materia, hanno accennato ai problemi della legge n. 765 e in particolare all'articolo 17, che questo articolo non è una formulazione di politica urbanistica permanente, ma costituisce una delimitazione transitoria di alcuni poteri edificatori che viene rimossa al momento della entrata in vigore degli strumenti urbanistici.

GUARRA. Ciò che viene stabilito dall'articolo 17 costituisce la norma generale che viene modificata dall'entrata in funzione degli strumenti urbanistici.

DEGAN. In questo caso sarebbe stata una norma permanente, invece non è così. Anche l'articolo 17, così come altre norme della « legge-ponte » che hanno modificato la situazione urbanistica nel nostro paese nel senso di provocare sempre di più un intervento ed una capacità di guida da parte dell'ente pubblico sull'attività edilizia privata, va visto dal punto di vista della incentivazione della programmazione urbanistica, e non tanto come un vincolo permanente.

Questo disegno di legge ha lo scopo di salvare quel tanto che finora è stato fatto in tema di pianificazione urbanistica: se il vuoto legislativo fosse stato mantenuto, saremmo arrivati alla decadenza dei piani regolatori generali che erano già stati approvati. Ha,

anche, lo scopo di rendere possibile l'approvazione di quei piani regolatori che avevano trovato ostacoli in tal senso conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale, in quanto, ovviamente, le giunte provinciali amministrative, la Corte dei conti ed il Consiglio di Stato si trovavano a dover deliberare in base ad una legge che mancava di alcune sue parti e, pertanto, non era applicabile.

È certamente vero che i problemi posti dalla sentenza della Corte costituzionale potevano essere affrontati con degli strumenti legislativi più complessi ed incisivi. Non mi nasconderei dietro la situazione politica; dirò, piuttosto, che questi strumenti molto più complessi non è vero che non possano comportare un'altra serie di strumenti, tanto più considerando il fatto che la Costituzione affida alle regioni competenza legislativa in materia urbanistica.

Siamo, comunque, in presenza di una elaborazione lunga nel tempo che richiederà un notevole approfondimento del problema. Se si fosse scelta quest'ultima strada si sarebbero lasciati in essere tutti i pericoli che la sentenza n. 55 aveva determinato per quanto concerne l'attuazione della pianificazione urbanistica nel paese.

Si è voluto dare, e lo dico ora a nome della mia parte politica, una soluzione provocatoriamente temporanea al problema. Per questo abbiamo grandi perplessità di fronte alle richieste degli onorevoli Achilli e Todros, in quanto includendo nel provvedimento ulteriori modifiche della legislazione urbanistica si perderebbe il suo carattere di voluta provvisorietà. Peraltro, desidero qui affermare la ferma volontà politica del nostro gruppo di giungere entro cinque anni, corrispondenti alla durata della legislatura, ad una rimeditazione anche a livello legislativo della politica urbanistica del paese.

Mi sembra che siamo, del resto, di fronte ad una doppia scelta, laddove l'onorevole Achilli propone un graduale approfondimento e l'onorevole Todros una nuova legge generale. Forse la contraddittorietà delle due posizioni è minore di quanto sembri a prima vista, almeno nella misura in cui si dovrà affrontare il problema del rapporto fra diritto di proprietà e di edificazione per cercare una soluzione che consenta di sottrarre la determinazione di piano alla pressione della proprietà e dell'interesse economico che la utilizzazione edilizia del suolo necessariamente determina. Che questo possa avvenire attraverso le indicazioni degli onorevoli Achilli e

Todros o attraverso altre formulazioni di natura giuridica e non solo regolamentare è problema che merita ulteriori approfondimenti. Restano poi da sciogliere in modo coerente i nodi relativi ai temi della legislazione-quadro per le regioni, della legislazione per gli espropri e dell'edilizia economica e popolare, e comunque degli interventi statali nel settore rientranti nella visione generale di una politica urbanistica.

Nel concludere il mio intervento propongo una modifica formale all'articolo 1 nel senso di sostituire, al punto 5), una virgola alla particella disgiuntiva là dove si dice: « ambientale o paesistica ».

Potrebbe essere certo doloroso che i vincoli dei piani particolareggiati adottati nell'arco dei cinque anni previsti dall'articolo 2 decadessero, decadendo i vincoli dei piani generali, e per questo propongo che per i piani particolareggiati siano adottate le misure di salvaguardia anche dopo il periodo di cinque anni previsti dall'articolo 2. D'altra parte ci sembra opportuno che, così come con la « legge-ponte » abbiamo deciso che l'adozione delle misure di salvaguardia è obbligatoria per i piani generali, ora si estenda tale obbligatorietà ai piani particolareggiati.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Come relatore non ho nulla da aggiungere a quanto finora è stato detto e ringrazio tutti gli oratori intervenuti. Penso che maggiori chiarimenti potranno esserci forniti dall'onorevole ministro, al quale do la parola.

NATALI, Ministro dei lavori pubblici. Ringrazio il presidente e tutti gli onorevoli colleghi intervenuti al dibattito che, com'era prevedibile, ha spaziato di là dagli obiettivi dichiarati del provvedimento.

Mi preme riprendere un'affermazione dell'onorevole Degan, alle cui osservazioni in buona parte mi rimetto: questa iniziativa legislativa è provocatoriamente temporanea.

Molti commissari hanno manifestato infatti perplessità in ordine al termine di cinque anni per l'emanazione di piani particolareggiati e devo dire che questo termine, volutamente breve, è stato inserito non solo per rispondere alle richieste derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale, ma soprattutto perché si ritiene che una drammatizzazione del problema collegata alla brevità del termine proporrà con particolare urgenza l'esi-

genza di una discussione sulla riforma generale della legislazione urbanistica.

Devo dire agli onorevoli Todros, Guarra, Achilli e Amodei, che sono intervenuti sugli aspetti specifici del provvedimento, che la discussione sulla riforma generale della legge urbanistica si pone con urgenza in questo momento ed ha anche conquistato la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica.

Ho sentito sollevare critiche alla legge numero 765. Certo nel corso dell'applicazione di tale legge si possono essere verificati fenomeni ai quali ha accennato l'onorevole Greggi e che devono particolarmente richiamare la nostra attenzione; però credo si debba dare atto che la legge n. 765 è servita non soltanto a dare una spinta al processo di pianificazione, ma anche, e soprattutto, direi, a far lievitare nella coscienza dell'opinione pubblica la consapevolezza dell'esigenza di strumenti urbanistici che siano corrispondenti alla realtà economica e sociale del nostro paese.

Certamente non posso accettare alcune impostazioni, secondo le quali questa legge sarebbe un atto di impotenza. Evidentemente, tutti i colleghi si rendono conto della situazione particolare, direi quasi drammatica, che è venuta a determinarsi, per quanto riguarda il processo di pianificazione, a seguito della sentenza n. 55 della Corte costituzionale.

La Commissione lavori pubblici dedicò a questo argomento una seduta, se non erro la prima di questa legislatura. È inutile che io ripeta che il processo di pianificazione si è fermato; ma, come rilevava l'onorevole Degan, non è possibile affrontare in questo momento e in questa situazione il discorso di una riforma generale della legge urbanistica, per la complessità stessa della materia, e potrei anche aggiungere non tanto forse per le differenze di fondo (che possono essere notevoli se rapportate, onorevole Achilli, a determinati nominalismi, che in passato hanno forse isterilito il discorso in questa materia), quanto per esigenze di carattere tecnico e giuridico. La situazione ha imposto a noi, e impone, direi, a tutti (e ritengo che questa valutazione sia largamente condivisa), di trovare uno strumento che intanto rimetta in moto il processo di pianificazione.

Si tratta, quindi, di un disegno di legge limitato nei suoi obiettivi; ma, oserei dire, ambizioso nelle sue prospettive, in quanto, lo ripeto, esso rappresenterà una spinta notevole ad affrontare questo grande tema, che, come ho avuto occasione di dire nel corso della discussione sul bilancio, è diventato ormai fondamentale per la vita del nostro paese.

Il contenuto del provvedimento, io credo, è stato ampiamente illustrato, ed io non voglio ulteriormente soffermarmi sui singoli aspetti della questione, o sui singoli articoli, pur dichiarando fin da questo momento che accetto senz'altro gli emendamenti illustrati dall'onorevole Degan.

Questo provvedimento, lo ripeto, non è un atto di impotenza politica, ma bensì un colpo di acceleratore che intendiamo dare al discorso di carattere generale che interessa la riforma della legge urbanistica.

Desidero soltanto aggiungere che in questi giorni sono stati affrontati anche altri problemi, che sono quelli connessi con la immediata e diretta operatività degli strumenti di pianificazione. In particolare, si è fatto cenno alla situazione critica in cui versano numerosi comuni italiani, che avevano già dato applicazione alla legge n. 246 del 1963. In molti casi la dichiarazione di incostituzionalità della legge, per quanto concernè i tributi già esatti, pone i comuni in condizione di dover restituire fondi destinati ad opere di urbanizzazione, provocando situazioni difficili per le note condizioni finanziarie degli enti locali. Credo che anche questo sia un problema che riveste una particolare importanza, e del quale è bene che si faccia cenno nel corso di questa discussione.

Certo, non credo che tale problema possa essere esaminato in connessione con questo provvedimento di legge, per i motivi che dianzi ho enunciato. Esso dovrà invece essere esaminato nel quadro di una più efficiente articolazione di strumenti legislativi, organizzativi e tecnici.

Mi riferisco in particolare a un discorso che abbiamo avuto occasione di fare in sede di esame del bilancio: il problema di studiare il « pacchetto », diciamo così, di norme proposte per il rilancio della legge n. 167, con particolare riguardo alla legge 29 settembre 1964, n. 847, che occorre potenziare. Nella mia replica in quella occasione dissi anche che occorre studiare un intervento dello Stato per alleggerire i comuni dagli oneri per le opere di urbanizzazione relative all'edilizia sovvenzionata.

Con queste dichiarazioni, vorrei pregare gli onorevoli colleghi di approvare questo disegno di legge, perché esso risponde non soltanto ad un'esigenza immediata, ma propone anche con urgenza obiettivi mediati nel tempo, che dovremo certamente affrontare.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 1:

ART. 1.

L'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;

2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;

5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale o paesistico;

6) le norme per l'attuazione del piano ».

Gli onorevoli Degan, Achilli e Todros propongono, nel punto 5), di sostituire le parole « ambientale o paesistico » con le parole « ambientale, paesistico ».

Pongo in votazione questo emendamento.

(È approvato).

L'onorevole Achilli ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto. Ne ha facoltà.

ACHILLI. Aprofitto della votazione dell'articolo 1 per riproporre un tema che avevo esaminato nell'ultima parte del mio intervento, e cioè la preoccupazione che il non estendere la portata di questo provvedimento ai programmi di fabbricazione possa prestarsi ad una applicazione restrittiva rispetto ai programmi di fabbricazione, da parte delle autorità di controllo, dei principi enunciati nella sentenza n. 55 della Corte costituzionale.

Ponendomi all'interno della logica di questo disegno di legge, ho espresso la preoccupazione che il provvedimento rinnova effettivamente gli ostacoli all'attività di pianificazione per quanto riguardava i piani regolatori generali, lasciando invece una lacuna per quanto riguarda i programmi di fabbricazione. Ho quindi presentato a questo proposito un ordine del giorno, che impegna il Governo a far sì che attraverso l'intervento su tutti gli organi decentrati dello Stato, si arrivi ad eliminare il pericolo che ho indicato.

Ora, da un breve colloquio, mi è parso di rilevare che il Governo sia sensibile a questa mia perplessità, dal momento che tutti sappiamo che il piano regolatore generale è strumento che verrà adottato da una minoranza di comuni, la pianificazione comunale attuandosi in misura preminente attraverso il regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione.

Se un tale impegno fosse preso dal Governo, uno dei tanti motivi di preoccupazione da me addotti cade. Pertanto ho presentato un ordine del giorno in tal senso, che mi auguro il Governo vorrà accettare.

NATALI, *Ministro dei lavori pubblici*. Sono senz'altro d'accordo su questa impostazione del problema.

ACHILLI. Avendo l'onorevole ministro qui rinnovato l'impegno di considerare il disegno di legge come provocatoriamente provvisorio ed assunto quello di dare avvio al processo operativo, sia attraverso adeguati finanziamenti che attraverso la presentazione di un progetto di legge che superi l'impasse verificatosi per l'attuazione della legge n. 167, credo di poter modificare il mio atteggiamento di astensione, dichiarando di votare a favore dell'articolo 1 e quindi del progetto di legge.

PRESIDENTE. L'onorevole Achilli, con gli onorevoli Degan, Todros e Amadei, ha presentato un ordine del giorno di cui darò lettura dopo la votazione degli articoli.

Pongo in votazione l'articolo 1 che, a seguito dell'emendamento approvato, risulta così formulato:

ART. 1.

L'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;

2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;

5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;

6) le norme per l'attuazione del piano ».

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 2, al quale non risultano presentati emendamenti.

ART. 2.

Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione.

Per i piani regolatori generali approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, il termine di cinque anni di cui al precedente comma decorre dalla predetta data.

Lo metto in votazione.

(È approvato).

Gli onorevoli Degan, Todros e Achilli hanno proposto il seguente articolo 2-bis:

« L'applicazione delle misure di salvaguardia per i piani particolareggiati è, in ogni caso, obbligatoria dalla data della deliberazione di adozione ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Gli onorevoli Degan, Todros e Achilli hanno proposto il seguente altro articolo 2-ter:

« Le misure di salvaguardia di cui al precedente articolo continuano ad applicarsi entro il periodo di tempo indicato nell'articolo 3 della legge 5 luglio 1966, n. 517 ai piani particolareggiati adottati dopo l'entrata in vigore della presente legge e non appro-

vati nel termine di cinque anni di cui all'articolo 2 ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 3, al quale non sono stati presentati emendamenti.

ART. 3.

Il primo comma dell'articolo 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

« Nessun indennizzo è dovuto per le limitazioni ed i vincoli previsti dal piano regolatore generale nonché per le limitazioni e per gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 4:

ART. 4.

Le disposizioni della presente legge si estendono in quanto applicabili, alle Regioni a Statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano, salve le competenze legislative ed amministrative ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi Statuti e delle norme di attuazione.

Ricordo in materia il parere della Commissione affari costituzionali, secondo il quale « ...l'articolo 4 appare inutile ed errato nella formulazione ». Detto parere non è per noi vincolante; peraltro, quale relatore, ritengo di fare mio l'emendamento soppressivo dell'articolo 4 suggerito dalla Commissione in questione, facendo mia l'osservazione dalla stessa formulata.

Trattandosi di emendamento soppressivo, pongo in votazione il mantenimento dell'articolo 4.

(Non è approvato).

Do lettura dell'articolo 5.

ART. 5.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Gli onorevoli Degan, Achilli, Todros e Amadei hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La Camera

impegna il Governo

ad intervenire affinché ai vari livelli dell'*iter* di approvazione dei programmi di fabbricazione, siano rimossi gli intralci che potrebbero derivare da un'errata estensione ai programmi di fabbricazione delle conseguenze della sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968 ».

NATALI, *Ministro dei lavori pubblici*.
Dichiaro di accettare senz'altro l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà votato subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 » (605).

Presenti	25
Votanti	20
Astenuti	5
Voti favorevoli	16
Voti contrari	4

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Achilli, Amodei, Baroni, Botta, Casola, Degan, Del Duca, Drago, Erminero, Fiorot, Fracassi, Greggi, Guarra, Marocco, Pica, Pisoni, Quilleri, Rausa, Spitella, Zucchini.

Si sono astenuti:

Cianca, Ferretti, Fiumanò, Todros, Vetrano.

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO