

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

1<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GENNAIO 1993

---

**Presidenza del Presidente GOLFARI**

## INDICE

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)  
e dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU)**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 7, 11 e passim	AVARELLO .....	Pag. 7, 19, 22
ANDREINI (PDS) .....	11, 16	DE ALBERTIS .....	4, 16
BORATTO (PDS) .....	13, 19	ODORISIO .....	10, 18
GIOVANELLI (PDS) .....	15, 16		
LUONGO (PDS) .....	14		
MAISANO GRASSI (Verdi-La Rete) .....	11, 22		
MONTRESORI (DC) .....	12		
TABLADINI (Lega Nord) .....	14		

*Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Piermartini.*

*Intervengono altresì, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, per l'ANCE l'ingegner De Albertis, l'ingegner Odorisio, l'avvocato Lanzaro, la dottoressa Calabretta ed il dottor Ghiloni; per l'INU il professore Paolo Avarello.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

### **Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) e dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU)**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica, nell'ambito della quale sono previste le audizioni dei rappresentanti dell'INU e dell'ANCE, dei rappresentanti dell'Associazione dei comuni e dell'Unione delle province italiane, degli assessori all'urbanistica delle regioni più importanti, dei Ministri interessati.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'associazione nazionale costruttori edili e dell'istituto nazionale di urbanistica, ai quali rivolgo un ringraziamento da parte della Commissione per aver accolto l'invito a partecipare alla nostra indagine conoscitiva, che ha come obiettivo quello di raccogliere osservazioni e valutazioni utili ai fini del lavoro legislativo.

In sede di ufficio di Presidenza, anche con il senatore Cutrera, relatore sui provvedimenti in materia di espropriazione, oggi assente perchè impegnato con la Commissione antimafia, abbiamo concordato che alla fine del ciclo di audizioni previsto chiederemo di ascoltare nuovamente i rappresentanti dell'ANCE e dell'INU, per arrivare ad una valutazione complessiva dei problemi trattati. Ciò non solo per l'importanza delle categorie che essi rappresentano, ma anche per la evidente connessione fra i problemi dell'urbanistica e i provvedimenti in materia di espropriazione che stiamo esaminando.

Abbiamo deciso di svolgere un'indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica perchè - a cinquant'anni dal varo della legge n. 1150 del 1942 e a vent'anni dal trasferimento alle regioni delle competenze in materia urbanistica - riteniamo sia arrivato il momento di fare il punto della situazione. È nostro interesse verificare quali parti di quella legislazione sono ancora valide e mettere a fuoco i problemi e gli impedimenti che si verificano nella gestione del settore urbanistico nel nostro paese: ecco perchè abbiamo deciso di ascoltare tutti coloro che operano nel settore o che comunque si occupano dei problemi del territorio e dell'edilizia.

Dalla lettura del questionario che vi abbiamo inviato e della breve introduzione all'indagine, avrete avuto modo di rilevare che la nostra Commissione non intende svolgere un lavoro rituale, ma vuole invece

conoscere gli impedimenti, i punti di contrasto, gli eventuali rischi, ed anche gli elementi di novità che ci sono nella gestione del settore urbanistico nel nostro paese.

Come dicevo prima, a cinquant'anni dalla legge n. 1150 del 1942 e a vent'anni dall'istituzione delle regioni la problematica del settore è ovviamente molto mutata. Molte questioni connesse alla materia urbanistica sono emerse solo negli ultimi anni: richiamo fra tutte il problema ambientale. Il concetto di ambiente ha fatto il suo ingresso nella legislazione solo negli ultimi anni; anche nella Costituzione del 1948 non si parlava di ambiente ma si faceva riferimento genericamente al paesaggio. Urbanistica e paesaggio, o ambiente come oggi viene più propriamente chiamato, hanno sempre percorso strade parallele che si incontravano di tanto in tanto, ogni qualvolta vi erano problemi di autorizzazioni, di concessioni, di pareri, di vincoli, ma non vi è stato mai un vero e proprio coordinamento tra i due campi.

È questa la novità più evidente nel settore dell'urbanistica, ma ve ne sono molte altre richiamate nel questionario che vi è stato inviato. Vi sarei grato se proprio sulla specifica questione dei rapporti fra urbanistica e ambiente vorrete esprimere la vostra opinione in apertura dell'indagine; i senatori vi rivolgeranno poi delle domande di chiarimento.

*DE ALBERTIS.* Signor Presidente, interverrò a nome dell'ANCE di cui sono vice presidente, con delega ai problemi del territorio e dell'ambiente.

Desidero, anche a nome dell'associazione che rappresento, ringraziare il presidente Golfari e la Commissione per averci chiesto di partecipare a questa indagine. Da tempo stiamo lavorando sui temi evidenziati nel questionario che ci è stato inviato, anche perchè le iniziative culturali su argomenti così importanti per la crescita del paese si sono negli ultimi anni un po' diradate. La vostra iniziativa trova a maggior ragione il nostro plauso.

Noi riteniamo che i problemi dello sviluppo del territorio vadano affrontati in modo unitario, esaminando tutte le tematiche in gioco. Su questi argomenti ci siamo impegnati già da tempo con convegni, seminari, ricerche sia di carattere tecnico sia con riflessi esterni; il 2 marzo prossimo terremo un convegno a Milano in cui confronteremo le nostre posizioni con quelle del mondo accademico e scientifico.

Le scadenze che lei, signor Presidente, ha citato, ossia i cinquant'anni trascorsi dalla legge fondamentale in materia urbanistica, la n. 1150, e i trent'anni dalla famosa legge n. 167 del 1962 sono ricorrenze che debbono rappresentare un momento fondamentale di riflessione e di dibattito.

Fatta questa premessa, in merito alla questione specifica che è stata giustamente posta alla nostra attenzione, sottolineiamo innanzitutto la necessità, - e sulla base di questa esigenza formuliamo le altre nostre tesi - oggi non più eludibile, di pensare in termini unitari al governo del territorio. Si tratta di un aspetto fondamentale che serve anche a superare quelle contrapposizioni concettuali tra piano e progetto che poi finiscono per generare la maggior parte delle contraddizioni tra pianificazione e attuazione degli interventi. Questo significa anche dire

«basta» - per i motivi esposti prima - a una serie di leggi eccezionali e di leggi in deroga, prevedendo un sistema nuovo e articolato in grado di funzionare e tale da non essere continuamente derogato. In caso contrario non si potrà più andare avanti; non ci riusciremo nemmeno noi che edificiamo sul territorio.

Altra questione fondamentale che vogliamo riaffermare a chiare lettere è che spetta al settore pubblico, e a nessun altro, la potestà di programmare l'uso del territorio e le scelte urbanistiche di base: il privato (nemmeno noi) non può pensare nella maniera più assoluta di surrogare il pubblico nella sua potestà di scegliere determinati indirizzi. Da tutto questo, poi, deve nascere anche un rapporto sostanzialmente nuovo, nella trasformazione del territorio, tra pubblico e privato; un nuovo tipo di rapporto che meglio definisca i compiti del pubblico e del privato, che assegni a ciascuno i propri ruoli e individui strumenti nuovi. Nella definizione di strumenti nuovi si deve tener conto di alcuni elementi fondamentali, altrimenti si corre il rischio di individuare piani immutabili nel tempo, già superati nel momento della loro approvazione.

Un primo esempio è relativo ai piani urbanistici e al modo in cui la normativa prevede che siano realizzati. Questi piani devono porre con forza in evidenza quelli che nella cultura comune vengono definiti rapporti relazionali e sistemi a rete; la città - nodo principale di questo sviluppo - è essa stessa un sistema a rete e anche l'insieme delle città costituisce un sistema a rete.

I problemi complessivi delle relazioni, tra cui quello della mobilità, devono costituire un elemento fondamentale, nel momento in cui si mettono a punto strumenti nuovi di pianificazione.

Altra questione che riteniamo molto importante: da molti è stato ricordato che non si può più pensare di pianificare con la stessa logica e la stessa strumentazione territori diversi per dimensione o per altre caratteristiche; non è ipotizzabile quindi pianificare nella stessa maniera una grande città o un paesino di 1.500 abitanti. Non si può più seguire questa logica, perchè altrimenti si riproporrebbero gli stessi vincoli e i medesimi problemi anche per quei piccoli centri in cui le questioni possono essere più facilmente risolte.

La strumentazione urbanistica, quindi, deve porre degli obiettivi strategici. Il settore pubblico deve assolvere al proprio ruolo di individuare gli obiettivi che vuole perseguire e di indicare le grandi linee direttrici, senza definire nel dettaglio questioni minimali. Si deve quindi dire alla gente ciò che si può fare, non più quello che non si deve fare; in questa logica il privato si deve muovere all'interno di grandi obiettivi lasciando ad una seconda fase le opzioni della progettazione esecutiva, restituendo, di conseguenza, al progetto il ruolo che merita e che deve avere.

Non è pensabile - come è avvenuto troppo spesso in questi anni - che non vi sia alcuna opera, alcun progetto meritevole di essere ricordato nelle nostre città.

Un'altra annotazione che vorrei fare riguarda il fatto che sulla stampa e sui *mass media* non fa più notizia l'approvazione di un piano, bensì che finalmente un determinato piano venga attuato. Ma perchè un

piano possa essere attuato, deve essere in stretta correlazione con un grande obiettivo strategico che possa essere variato nel tempo, in maniera dinamica, in funzione delle esigenze della città.

Un altro problema fondamentale, anch'esso collegato alla questione delle deroghe che troppo spesso vengono effettuate, e che vorrei mettere in evidenza, è quello della troppa rigida monosettorialità di certi piani esecutivi che si vanno ad aggiungere e a sovrapporre alla strumentazione di base. Noi abbiamo programmi settoriali per l'edilizia abitativa, per gli impianti produttivi, e così via. Tuttavia, riteniamo importantissimo tutto ciò che riguarda la complementarietà delle funzioni all'interno della città, perchè è solo attraverso tale complementarietà che la città può sopravvivere. L'esempio più clamoroso è costituito da tutti i piani di edilizia abitativa che hanno risposto a determinate esigenze, ma che al tempo stesso hanno posto alle città altri problemi gravi e importanti.

La pleora di norme, che poi tendono a definire piani settoriali, deve essere completamente sostituita da un piano unitario che tenga conto proprio della logica della complementarietà. A questo si ricollega uno dei problemi che avete evidenziato e per cui è stato chiesto un parere nel questionario che ci avete inviato, cioè quello delle cosiddette aree standard e delle aree di urbanizzazione.

Il problema è qualitativo e quindi va ripensata la vecchia logica di definire parametri quantitativi per rispondere nella maniera più adeguata ad una esigenza che si è dimostrata estremamente importante sia in passato sia oggi.

Va sicuramente compiuto uno sforzo anche per questo aspetto; altrimenti ci troveremo, soprattutto nelle grandi città, con periferie dotate sulla carta di determinati standard e di centri che hanno un problema opposto, perchè il sistema quantitativo di valutazione degli standard ha prodotto degli scompensi notevolissimi.

In questo quadro va sicuramente posto all'attenzione lo strumento, ancora da definire, del convenzionamento fra pubblico e privato per la realizzazione di opere di interesse generale. Potrebbe essere utile sia per noi, sia per l'amministrazione.

I tempi e le condizioni di contorno cambiano e va posta un'attenzione particolare al patrimonio pubblico e alle aree all'interno del territorio urbano perchè fino ad oggi le aree pubbliche sono state sostanzialmente «congelate» e considerate praticamente inedificabili. Oggi, sia per l'ampiezza, sia per la quantità, sia per la loro importanza strategica, queste aree sono oggetto di valutazioni di natura urbanistica e anche di natura finanziaria; inoltre non si può prescindere da una logica di massima concorrenzialità e congruità nei prezzi e quindi nell'accesso al mercato.

Queste sono sostanzialmente le considerazioni che ci hanno guidato in un processo di rivisitazione di tutte le materie in esame che, lo ripeto, ci porteranno a formulare proposte nel prossimo convegno di Milano. Ci riserviamo per il momento di far pervenire a breve termine al Presidente e alla Commissione una serie di puntualizzazioni sui temi che in maniera molto precisa avete evidenziato in quello che è qualcosa di più di un questionario, perchè investe tutte le problematiche del settore.

Da ultimo, perchè non bisogna dimenticare il problema all'attenzione della Commissione ambiente e del paese, esiste la questione del provvedimento sugli espropri che in una maniera o nell'altra a questo punto deve essere definito, sia che si tratti di un regolamento, sia di una legge.

Una questione che intendiamo sollevare (poi entreremo nel dettaglio della proposta) riguarda la correlazione fra la valutazione urbanistica e quella relativa agli aspetti di natura fiscale. In questo momento si stanno definendo le possibili aree edificabili e in questa fase vanno individuate le compatibilità, altrimenti saremo gravati da balzelli o situazioni che renderanno non operative certe attività e troppo onerose o gravose altre.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ingegner De Albertis e do la parola al segretario generale dell'Istituto nazionale di urbanistica, professor Paolo Avarello.

**AVARELLO.** Anch'io ringrazio la Commissione per questo invito a nome dell'Istituto che rappresento.

Rispondere ad una nutrita, seppur sintetica serie di domande è ovviamente molto difficile, perchè coinvolge molte problematiche degli ultimi dieci o quindici anni, sulle quali si è lavorato, ma spesso senza un'adeguata attenzione al rapporto che di fatto si viene ad instaurare tra i diversi problemi. Vorrei delineare un'ipotesi di risposta alla prima domanda, circa l'opportunità o meno di una revisione della legge urbanistica, che nel nostro ordinamento non può che essere una legge-quadro, per demandare poi agli ordinamenti regionali. Poichè la legge utilizzata finora non era stata concepita come legge-quadro, le diverse regioni vi si sono più o meno adeguate, nel disciplinare la materia, con esiti discontinui.

Vorrei partire dall'insieme delle nuove problematiche, sottolineando il diverso ruolo assegnato oggi agli enti pubblici in genere e a quelli locali in particolare. Mi riferisco specificamente ai comuni, che finora sono stati di fatto i soggetti principali della pianificazione, perchè i livelli superiori sono stati poco praticati e con scarso successo. Paradossalmente la necessità di una maggiore capacità propulsiva, operativa e gestionale degli enti locali cade nel momento in cui le risorse complessive, soprattutto quelle destinabili a investimenti, sono sempre più esigue.

Concordo con quanto è stato detto circa la necessità di una differenziazione nelle modalità di gestione dei piani fra le città e i piccoli centri. Occorrerebbe comunque salvaguardare le capacità effettive degli enti che potrebbero subentrare in base alla legge n. 142 del 1990, che non ha trovato finora attuazione: le aree metropolitane sono infatti all'attenzione del dibattito, così come i possibili accorpamenti di comuni minori. Allo stesso modo, potremo assistere ad un nuovo ruolo delle province, che agiscano non più in base a deleghe, come già avveniva in alcune regioni, ma in base ad una competenza propria in materia di pianificazione.

Da questo ruolo secondo me si potranno trarre le indicazioni sulle caratteristiche di tutta la gamma degli strumenti di pianificazione:

dall'impostazione legislativa fino allo strumento tecnico. Purtroppo in Italia c'è la cattiva abitudine, da parte degli urbanisti più di altri, di delegare ad una nuova legge la soluzione di tutti i problemi, mentre alcune questioni possono essere solo impostate in sede legislativa, ma devono essere poi risolte sotto il profilo della tecnica amministrativa e gestionale.

In un quesito da voi formulato sui nuovi strumenti, come l'accordo di programma e la conferenza dei servizi, chiedete un giudizio sulla loro efficacia a risolvere i problemi. Salvo sporadici casi, dal nostro osservatorio non abbiamo questa sensazione; ciò non è tanto imputabile alle formule con cui questi nuovi strumenti sono stati concepiti, ma al fatto che essi sono inseriti in un sistema amministrativo nel quale non trovano una collocazione corretta. Pertanto non solo non riescono a risolvere i problemi, ma contribuiscono a volte a complicarli.

Le nuove funzioni di promozione e di gestione - più che di controllo, come forse accadeva in passato - da parte degli enti locali ci inducono ad affermare che il piano urbanistico dovrebbe essere oggi posto maggiormente in rapporto alle capacità di gestione e operative degli enti locali, rinunciando forse a quella compiutezza che caratterizzava i vecchi piani, ma che ne determinava anche l'inutilizzabilità, la rigidità (che voi stessi avete ricordato nel questionario), una certa ineffettualità complessiva.

Ancora, questa impostazione porta ad una definizione di piano intersettoriale, nel senso di costruzione del piano attraverso la sommatoria degli aspetti più rilevanti. Un piano quindi che non riempie necessariamente di colori la totalità del territorio, come i vecchi piani, ma ne individua le parti in cui è possibile operare gli interventi più rilevanti dal punto di vista dell'amministrazione.

A cosa non si può rinunciare? Ad un disegno complessivo espresso dalla pubblica amministrazione nei modi del nostro ordinamento, e che trovi presso il pubblico, dall'operatore ai normali cittadini, una credibilità, perchè l'amministrazione in qualche modo si impegna a lavorare secondo questo disegno per un certo numero di anni.

Questo è forse il nodo politico più difficile da sciogliere. A questo quadro generale non si può rinunciare perchè ad esso vanno agganciati anche i provvedimenti settoriali o parziali che, salvo eventuali emergenze, non hanno alcuna possibilità di successo in mancanza di un quadro di insieme che guidi anche le singole scelte, anzitutto quelle pubbliche.

Se il quadro d'insieme è perseguito con una certa coerenza, e pure duttilità, da parte dell'amministrazione, anche una parzializzazione degli interventi, dovuta a carenza di risorse o ad altre ragioni, diventa più accettabile, perchè gli interventi arrivano pur sempre a determinare un quadro di insieme. In mancanza di questo, invece, non è possibile dare nemmeno un giudizio negativo sugli interventi parziali, in quanto non ci sono parametri di riferimento in base ai quali valutarli. Nelle nostre città si verificano molte vicende sulle quali ci esprimiamo, per forza di cose, in maniera assai superficiale, perchè non sappiamo in riferimento a quali parametri una certa iniziativa o una determinata localizzazione abbia un senso o meno.



Negli ultimi venti anni si è costruita, forse in modo un po' burocratico, una certa tradizione di pianificazione, che chiamerei pianificazione standardizzata. Se la necessità di un quadro d'insieme corrisponde ad esigenze effettive, che forse non sono così esplicitamente percepite ai livelli locali, è evidente che i provvedimenti legislativi, per superare le difficoltà evidenziate, devono andare certo verso una semplificazione. Ma, allo stesso tempo, essi devono dare certezza alle scelte che la pubblica amministrazione opera, certezza che il singolo comune non può dare, e alla quale devono partecipare i diversi livelli amministrativi.

In particolare, per quanto riguarda la questione dei suoli e delle indennità di esproprio, vorrei innanzi tutto precisare che oggi, come è stato già rilevato dal senatore Cutrera, sarebbe più corretto parlare di regime degli immobili, piuttosto che dei suoli. La problematica si è infatti modificata nel corso del tempo, per cui oggi il suolo non edificato diventa piuttosto una eccezione, nei bisogni della amministrazione, e rientra comunque, ove sia presente, nell'ambito di strutture insediative edificate.

Questo è forse il primo punto che vale la pena di sottoporre all'attenzione della Commissione, perchè ne tenga conto nella ridefinizione dei meccanismi di estimo finalizzati all'esproprio.

Il nostro istituto ha compiuto una ricerca, che è stata presentata al convegno di Firenze l'anno scorso, che simulava, per quanto possibile, gli effetti delle proposte di legge allora in esame, confrontandoli con l'effetto combinato di una revisione normativa dell'attuale legislazione. In particolare abbiamo confrontato le diverse ipotesi di applicazione del *plafond* con le ipotesi normative di diversi estimi, basate sulla legge n. 2892 del 1885 su Napoli (diventata poi la base del provvedimento che è stato assunto con l'articolo 5-bis della legge 8 agosto 1992, n. 359), e con una revisione sostanziosa degli oneri di urbanizzazione che sono, come ben sapete, fermi da molto tempo. In base a questi elementi, abbiamo messo a raffronto gli effetti puramente economici dei due meccanismi e abbiamo rilevato che i risultati non sono poi molto dissimili.

Qual è allora la differenza fra i due sistemi? È che il primo, applicato nel tempo, dovrebbe garantire la certezza di equità, mentre il secondo di fatto non la garantisce, se non da un punto di vista puramente teorico.

Ho prima affermato, parlando di certezza delle scelte che la pubblica amministrazione opera con il piano, che tali scelte dovrebbero essere limitate a ciò che si ritiene di poter attuare e gestire. In questo quadro, una delle certezze principali, o meglio il fondamento delle altre certezze, è la possibilità per la pubblica amministrazione di disporre degli immobili, e quindi non solo dei suoli, necessari per attuare il proprio programma di intervento. In quest'ottica, il piano urbanistico non è più destinato solo a regolamentare le iniziative di altri soggetti, ma è soprattutto un piano volto a governare le trasformazioni che l'amministrazione pubblica decide, non solo con le proprie risorse (perchè ciò non è pensabile, soprattutto per le grandi aree urbane), ma coinvolgendo, sulla base di un progetto complessivo di piano come quello che ho delineato, altre forze economiche, in particolare il capitale privato.

Ci sarebbero ovviamente molti aspetti di dettaglio che potrebbero essere affrontati, dei quali parlerò eventualmente in seguito.

*ODORISIO.* Ritengo che fra le nostre posizioni e quelle dell'INU vi sia una notevole convergenza. Innanzitutto vorrei rilevare che, quando si parla genericamente della legge del 1942, si fa riferimento ad una realtà molto più complessa, perchè alla legge n. 1150 sono state apportate nel corso del tempo numerosissime modifiche sia di carattere generale, sia di carattere settoriale; sono poi intervenuti le legislazioni regionali e soprattutto, come ha ricordato il professor Avarello, occorre tener conto della prassi corrente nell'attuazione di quella legge. Come si evince dalle domande forse un po' retoriche formulate nel questionario che ci è stato inviato, il quadro legislativo non regge più nella situazione attuale.

La legge n. 1150 del 1942 era stata concepita infatti in un periodo di espansione delle città, mentre oggi la problematica è completamente diversa; si inquadra in un certo contesto istituzionale, oggi completamente mutato; e un provvedimento messo a punto in un periodo in cui processi di trasformazione sul territorio non avvenivano alla velocità attuale.

La legge del 1942, definita impropriamente legge-quadro, era articolata in un sistema di piani molto rigidi, pensati in maniera statica e riferiti ad un'immagine utopica dello sviluppo urbanistico, specie quello delle aree metropolitane. Questi piani diventano spesso obsoleti prima ancora di essere approvati: infatti la progettazione di un piano dura anni, per cui quegli stessi elementi conoscitivi che ne sono alla base variano già nel tempo dell'adozione; se si pensa poi ai tempi di approvazione e di attuazione, è chiaro che lo strumento urbanistico, inserito in una realtà completamente mutata dal momento della sua ideazione, perde qualsiasi significato. Tutto ciò porta al paradosso di un sistema di piani molto rigido, volto più a definire quello che non si deve fare che non a stabilire ciò che si può fare. Poi, in realtà, si agisce attraverso un meccanismo di deroghe, leggi speciali e strappi di varia natura. Le stesse deroghe hanno come alibi il fatto che altrimenti non si potrebbe più operare, tant'è che anche strumenti come gli accordi di programma sono previsti all'interno di leggi che contengono il seguente inciso: «anche in variante del piano regolatore». Si parte quindi dal principio che l'accordo di programma serve soltanto a derogare il piano stesso.

E' chiaro che è lo stesso modo di fare pianificazione che non funziona. La situazione peggiora se dal discorso iniziale si passa alla fase dell'attuazione e della relativa gestione, perchè i problemi si modificano di continuo. Si tratta di una questione molto importante, che una migliore cultura urbanistica potrebbe risolvere, e che attiene anche ad aspetti tecnici, cioè al modo in cui vengono elaborati i piani. Il professor Avarello ha affermato che il piano deve contenere gli obiettivi e le finalità generali della pianificazione, anche perchè elaborare piani prescrittivi fino alla virgola - come si è fatto finora - porta paradossalmente a non tener conto della filosofia di sviluppo: ci si ferma ai numeri, agli standard, alle quantità, agli involucri e si perde di vista la strategia di sviluppo.

Il problema è quello di individuare quale può essere il modo migliore di pianificare, di determinare obiettivi precisi per le trasformazioni urbane, facendo sì che lo stesso piano contenga modi e strumenti di controllo per la sua gestione al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, senza inserire elementi troppo rigidi che nel tempo sarebbero vanificati dal mutare di quelle stesse situazioni che sono alla base delle decisioni che vengono di volta in volta assunte.

In buona sostanza, il problema non riguarda solo la legge, anche se una rivisitazione del quadro legislativo potrebbe essere senz'altro di grande aiuto per una revisione generale del modo di pianificare in Italia.

Certo, bisogna partire da un quadro istituzionale diverso; la legge dovrà essere una legge-quadro e inevitabilmente si dovrà definire un rapporto con le leggi regionali, facendo sì che anche le regioni siano in grado di emanare provvedimenti adeguati.

Un altro nodo importante è quello relativo alla pubblica amministrazione: infatti è inutile varare nuove leggi, se si conservano, per così dire, gli scheletri nell'armadio. È necessario, sì, riformare il sistema di pianificazione, ma dobbiamo anche rilevare che il problema delle aree metropolitane è ormai incancrenito. È stata approvata una legge che prevedeva una sostanziale revisione della struttura istituzionale e quindi, a valle, della strumentazione urbanistica, ma è rimasta lettera morta per gravi carenze sia delle regioni, sia delle stesse grandi città interessate. Anche questo non è un aspetto di poco momento nella rivisitazione della legge urbanistica.

Vi è poi - lo ribadisco ancora una volta - un problema di tecnica, relativo al modo in cui si realizzano i piani. È necessaria una tecnica che tenga conto delle moderne strumentazioni, dell'informatica, dei diversi modi di controllare e gestire. È stato detto che il dibattito culturale su questi temi negli ultimi anni si è stranamente un po' affievolito, mentre bisognerebbe forse tornare a quelle ipotesi formulate negli anni sessanta e nei primi anni settanta, quando si discuteva della possibilità di creare meccanismi di pianificazione continua, intendendo con questo sistemi che, una volta fissati determinati obiettivi generali, consentissero poi nel tempo di poter gestire il piano adeguandolo alle trasformazioni della realtà.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti dell'ANCE e dell'INU ed invito i colleghi senatori a rivolgere le loro domande.

**ANDREINI.** Vorrei sapere dai rappresentanti dell'ANCE la loro opinione sugli espropri e sulla proposta di modifica degli oneri di urbanizzazione: quali scelte preferirebbero che venissero operate in merito alla legge sugli espropri?

**MAISANO GRASSI.** Desidererei conoscere la vostra opinione sull'attuazione delle aree metropolitane.

Proprio ieri abbiamo approvato in Aula (senza la mia collaborazione, perchè ero fermamente contraria) la legge sull'istituzione delle aree metropolitane, istituzione che non viene assolutamente recepita dalle regioni. Da quanto ho letto, anche in altri paesi europei è stata varata

una legge di questo genere, ma è stata sempre disattesa dalle amministrazioni locali e dalle varie regioni.

Desideravo quindi capire se si tratta di un progetto realmente attuabile e che una volta previsto per legge, dovrebbe essere realizzato. Qual è il motivo per cui le regioni interessate non riescono a creare queste aree metropolitane? Bisogna ricordare che non è in gioco solo l'interesse urbanistico, perchè ci sono stretti legami con l'intermodalità nei trasporti e tante altre tematiche collaterali, che dovrebbero ridisegnare l'assetto del territorio.

MONTRESORI. Ho tentato di seguire con attenzione gli interventi dei rappresentanti dell'ANCE e dell'INU. Di fatto, essi hanno ribadito quello che anche noi affermiamo sia al Senato che alla Camera, cioè che non interveniamo mai con leggi nuove e significative che tentino di cambiare tutto, ma modifichiamo parti della legislazione vigente. Il riferimento alle norme vigenti, talvolta, serve anche a trovare dei possibili varchi nelle maglie di questo sistema, che consentano di eludere le norme stesse.

Credo che questo sia un difetto che gli italiani si portano dietro dalla ricostruzione. Nel dopoguerra abbiamo cominciato ad applicare la legge n. 1150 del 1942, quando la necessità di ricostruire il paese era forte e non si pensava quindi ad elaborare un nuovo strumento normativo in materia: hanno prevalso perciò gli interessi consolidati delle varie categorie, in particolare gli interessi fondiari. Contemporaneamente è andato avanti un dibattito ideologico sulla trasformazione delle città che però non ha mai trovato quel consenso necessario per ripensare il nuovo, che ha finito col travolgerci.

La pianificazione si è orientata in passato verso la espansione delle periferie delle grandi città; la legge n. 167 del 1962 ha risolto tutta una serie di problemi relativi alla casa ma, come è stato giustamente rilevato, ne ha creati altri in relazione alla qualità della vita urbana fondata sulla mobilità e sui collegamenti.

Su queste considerazioni siamo quindi tutti d'accordo, ma siamo interessati a conoscere come il legislatore possa individuare nuovi modi e nuovi strumenti urbanistici. Non ci interessa tanto un confronto accademico e culturale, che pure è utile, quanto un confronto con la realtà che probabilmente l'ANCE e l'INU conoscono meglio di noi, che siamo chiusi nel mondo della politica.

Ci interessa sapere come le realtà e le leggi regionali hanno cambiato il modo di concepire l'urbanistica nato nei palazzi romani. Certo, la legislazione regionale è stata talvolta all'avanguardia, ma poi non si è adeguata al mutare dei tempi.

C'è troppa enfasi a mio avviso nel sottolineare il nodo istituzionale, come si fa ad esempio in relazione alle aree metropolitane e ai problemi urbanistici, che nascono dal recepimento democratico di un piano, nell'ambito di un disegno di sviluppo del paese per poi passare, attraverso momenti successivi, alla presenza dell'uomo e della vita lavorativa nelle città. Credo sia questo il grosso problema che dobbiamo risolvere, cioè come passare dal disegno complessivo nazionale, attraverso i piani interregionali e regionali, ad analizzare le singole realtà, avendo come oggetto la regolazione dell'attività umana.

Dobbiamo individuare un meccanismo che ci guidi nel definire leggi che consentano di agire, non fissando dei vincoli, che sono fatti per essere scavalcati (sono d'accordo con lei sul fatto che la legislazione vincolistica oltre ad allontanare lo Stato dal cittadino ha prodotto la necessità di creare altri vincoli per superare quelli precedenti). Infatti la continua definizione di vincoli ci ha bloccato, e ha prodotto le storture che avete lamentato spesso e che noi stessi rileviamo e lamentiamo.

Per quanto riguarda il problema degli espropri, nella passata legislatura abbiamo avviato l'esame di un provvedimento basato sul valore medio convenzionale, il cui *iter* non si è concluso per lo scioglimento anticipato del Parlamento. Probabilmente oggi questo provvedimento non avrebbe la stessa incisività di due anni e mezzo fa, perchè il problema degli espropri si può forse risolvere meglio con la vecchia legge del 1885 su Napoli.

Esiste una proposta di legge che mette in relazione il valore catastale con quello delle aree fabbricabili, ma ciò non implica che una legge sul regime dei suoli induca i comuni ad indirizzare le scelte urbanistiche.

Vorremmo sapere: come muoverci per formulare delle leggi che non siano già vecchie rispetto alle esigenze; come l'esperienza regionale e nazionale ha inciso sulle problematiche analizzate dall'ANCE e dall'INU; quale deve essere la filosofia della legge-quadro per calarsi nella realtà regionale; come deve essere il meccanismo degli espropri. Infine credo che non bisogna vedere solo nel superamento dei nodi istituzionali la soluzione del problema.

**BORATTO.** È stato detto che il governo del territorio spetta al pubblico ed è un'affermazione che condivido; almeno in termini formali questo governo del territorio è stato perseguito.

Si è richiamata la legge n. 1150 del 1942 e altre leggi sulle quali non si possono esprimere giudizi negativi; se la legge del 1942 fosse stata attuata avrebbe prodotto una situazione urbanistica ed un indirizzo ben diversi da quelli attuali, consentendo una tutela dell'ambiente che invece non vi è stata. Allo stesso modo, la legge n. 167 del 1962 e la n. 865 del 1971 sono state delle buone leggi, ma attuate in modo molto parziale.

Perchè queste leggi non hanno funzionato? Credo non sia mai stato sciolto il nodo del rapporto tra governo del territorio e regime dei suoli; continuiamo ancora ad arrampicarci sugli specchi. In una precedente audizione, nella quale era presente il Ministro dei lavori pubblici, ci è stato detto che i comuni italiani hanno un arretrato di circa 27.000 miliardi per pagare aree sottoposte a vincolo che nel tempo sono state espropriate o aspettano di esserlo.

Per cercare di risolvere questa situazione è stato adottato il decreto-legge n. 333 del 1992, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359, basata ancora una volta sulla legge su Napoli del 1885. Se vogliamo parlare di effettivo governo del territorio, salvo poi discutere di strumenti più o meno flessibili, dobbiamo preliminarmente risolvere il problema del regime dei suoli, cioè, come il potere pubblico (quindi gli enti locali, a cominciare dai comuni) si debba porre nei confronti del privato che, man mano che la città si espande, si vede rendere edificabili i suoli.

Vorrei pertanto conoscere la vostra opinione in proposito. A mio modestissimo avviso, finchè tale nodo non sarà sciolto, continueremo a baloccarci tra leggi e leggine ma non consentiremo un vero governo del territorio.

LUONGO. Signor Presidente, mi richiamo ad una domanda contenuta nel questionario, riguardante il problema dell'ambiente, che può essere esaminato inquadrandolo in due ottiche diverse. Vorrei sapere dai rappresentanti dell'ANCE e dell'INU come si possa affrontare questo problema sul piano urbanistico, tenendo conto che dell'ambiente bisogna difendere alcune caratteristiche fondamentali e che vi sono talune situazioni ambientali, che devono essere considerate, per le quali si pone sia il problema della difesa dell'ambiente che quello dell'edilizia. Vorrei pertanto sapere come si intende procedere in proposito, in particolare come si possa, effettuare il recupero dei centri storici, non solo a scopi di conservazione ma anche di sicurezza (mi riferisco soprattutto al rischio sismico) di chi vi abita.

In relazione all'elaborazione di una nuova legislazione urbanistica, mi chiedo come si pensi di effettuare tale recupero.

E vengo ad un'altra questione. Si può fare una riflessione sugli eventuali errori di natura filosofica, per così dire, per quanto concerne scelte urbanistiche estremamente omogenee, come quelle effettuate con la legge n. 167 del 1962, sia verso il basso che verso l'alto, sotto il profilo economico: che cosa comporta questo nell'equilibrio di una città?

TABLADINI. Vorrei sapere dai rappresentanti dell'ANCE e dell'INU se ritengono tanto negativo navigare a vista in questo settore. Tutti hanno dichiarato, infatti, che le leggi elaborate risultano già superate al momento della loro attuazione e quindi trovano scarsa applicazione. Pertanto, è necessario procedere in modo diverso nella predisposizione della legislazione urbanistica, e questo lo dico anche per la mia esperienza di consigliere comunale.

Oggi l'evoluzione di qualsiasi aspetto della vita sociale si è talmente velocizzata che in alcuni casi assistiamo ad una progressione che segue ormai curve logaritmiche, per cui qualsiasi previsione, sul piano dell'attuazione, risulta poi inadeguata. Quindi, a mio avviso, una pianificazione urbanistica efficace richiede oggi una capacità di adeguamento alla situazione contingente che potremmo definire «a fisarmonica».

In relazione all'attuazione di questo nuovo meccanismo, vorrei invitare anche i colleghi a studiare questa possibilità, che ormai deve diventare una realtà, poichè è necessario uno strumento rapido, che consenta in certi momenti di aprire una parentesi. Le varianti ai piani regolatori sono stati strumenti criticabili finchè si vuole; ma in certi casi proprio esse hanno reso possibile l'attuazione del piano regolatore, anche se e vero che a volte hanno determinato le situazioni che tutti conosciamo. In conclusione, ribadisco che navigare a vista in questo caso non deve essere criminalizzato, ma deve essere considerato un modo di procedere che deve ormai entrare nel nostro sociale.

GIOVANELLI. Vorrei rivolgere una domanda ai nostri ospiti, ricollegandomi alle osservazioni del senatore Tabladini.

Sia i rappresentanti dell'ANCE che quelli dell'INU hanno messo in discussione il concetto stesso di utilità del piano. Il senatore Tabladini ha parlato di piani che per un verso restano «grida manzoniane» - buone intenzioni inefficaci - e che per un altro sono da dimenticare; in molti casi non raggiungono gli obiettivi di tutela dell'interesse generale e nemmeno risultano utili e graditi alla realizzazione degli interessi particolari di chi compie interventi di trasformazione.

Si pone quindi un problema di fluidità di gestione, per poter intervenire adeguatamente, in tempo reale, nella gestione di una realtà rapidamente mutevole. Ma ciò presuppone un diverso equilibrio di forze tra i poteri effettivi di chi tutela con regole gli interessi diffusi e di chi ha le risorse per effettuare gli interventi.

Mi sembra che il piano sia tuttora lo strumento principe attraverso cui si può operare una mediazione tra l'interesse generale, rappresentato dalla volontà politica pubblica, e gli interessi particolari che hanno la forza delle risorse e delle aspettative economiche di cui sono espressione.

È necessario, per regolare il conflitto insito nel rapporto tra pubblico e privato, creare un equilibrio tra il carattere vincolistico del piano e strumenti flessibili di attuazione. In assenza di tali strumenti di mediazione, il conflitto deve essere comunque regolato, ed è quindi necessario mettere in campo strumenti che realizzino un equilibrio a tutela degli interessi più diffusi e più deboli.

Vorrei sapere qual è la vostra proposta per quanto riguarda il concetto di piano e di vincolo, poiché in quanto tali i vincoli, anche di carattere generale, non aboliscono il mercato, ma semplicemente spostano le convenienze.

A mio avviso, un sistema più flessibile richiede vincoli più certi, meno derogabili. I piani regolatori annunciano di solito serie ambizioni ma poi si trasformano in «colabrodi» in cui, poco alla volta, passa tutto. Si tratta quindi di vedere quali proposte verranno avanzate in riferimento ad una legislazione urbanistica che non sappiamo ancora quale orizzonte avrà, per esempio, se investirà anche il regime dei suoli, per avere al tempo stesso flessibilità degli strumenti e rigidità dei vincoli definiti.

In assenza di questo, va raggiunto comunque un equilibrio fra la tutela dell'interesse pubblico generale e l'interesse privato. Se si vuole sciogliere il vincolo della rigida pianificazione, che non piace più a nessuno, bisogna spostare qualche potere e qualche equilibrio di forza nella gestione.

È chiaro che l'istituto urbanistico e l'ANCE rappresentano precisi diversi interessi economici e prospettano per questo determinati equilibri economici e di potere per governare le trasformazioni in atto.

A me viene quasi da ridere quando sento dire che il governo del territorio spetta al pubblico: al pubblico oggi giorno spetta solo la produzione di una montagna di documenti.

Per quanto riguarda il regime dei suoli, non si può avanzare come unica proposta quella di abolire i vincoli esistenti. L'ingegner De

Albertis ha detto che sarebbe più opportuno elencare negli strumenti normativi ciò che è consentito fare piuttosto che imporre vincoli e divieti. Per la verità anche individuando quel che non è consentito fare, si giunge al medesimo risultato per differenza.

Vincoli ed elementi di riequilibrio dei poteri, e della stessa ripartizione di oneri tra pubblico e privato sono necessari, poichè nel settore urbanistico è ineliminabile la regolazione pubblica di interessi conflittuali.

Chiedo perciò ai nostri ospiti di enunciare delle proposte nuove che non si traducano semplicemente nel superamento di normative, che tutti riteniamo inutilizzabili sia per le finalità private che per quelle pubbliche; ma che non possono essere sostituite dal nulla, o dal confronto quotidiano tra amministratori e operatori.

**PRESIDENTE.** Le domande che sono state poste sono molto interessanti e riguardano vari temi, dalle aree metropolitane alla filosofia cui dovrà ispirarsi la nuova legge-quadro sul governo del territorio e sul regime dei suoli, alla introduzione, nella nuova legislazione in materia di urbanistica, del concetto di ambiente, trascurato dalla legislazione precedente, fino alla questione dei vincoli, posta con molta incisività dal senatore Giovanelli.

Il senatore Tabladini affermava, con un'immagine piuttosto efficace, che al momento navighiamo a vista.

**ANDREINI.** In nessun paese si naviga a vista.

**GIOVANELLI.** Bisogna sapere chi è al timone; se fossi io al timone, saprei come navigare a vista.

**PRESIDENTE.** Invito i nostri ospiti a rispondere alle domande e ai rilievi che sono stati avanzati.

**DE ALBERTIS.** Nel primo intervento che ho svolto, ho posto le premesse teoriche della questione; cercherò ora di esaminare i dettagli pratici.

La nostra idea - voglio dirlo subito - non è quella di un piano senza vincoli: tutt'altro. Noi crediamo che un piano sarà necessario per una programmazione strategica degli interventi sul territorio; lamentiamo al momento l'assenza di una programmazione unitaria, assenza dovuta all'attuale sistema derogatorio.

Noi chiediamo però una programmazione che non scenda nei dettagli, ma che definisca le linee strategiche e gli obiettivi delle funzioni di una città. Ad esempio, se si decide che il comune di Bero, nei pressi di Milano - faccio riferimento ad una realtà che conosco - che è attualmente una realtà industriale, deve diventare una città parco, si procederà in quest'ottica, fissando conseguentemente determinati obiettivi e determinati vincoli. Se invece si ritiene che quella città debba essere industriale, si opereranno altre scelte. Ma non si può pensare di raggiungere contemporaneamente questi due obiettivi.

Per quanto riguarda la questione degli espropri e degli oneri, ritengo che le due materie vadano trattate separatamente l'una



dall'altra. Non si può pensare di risolvere la questione con un provvedimento che riguardi, al tempo stesso, le due questioni. Condivido invece la proposta del catasto delle aree edificabili, perchè collegando questo problema alla questione fiscale si possono ottenere dei risultati.

È stato affermato che gli oneri di urbanizzazione sono fermi da tempo. Innanzi tutto va detto che la maggior parte degli interventi che attuiamo sul territorio sono soggetti a pianificazione esecutiva, e che di fatto paghiamo gli oneri derivanti dal piano, indipendentemente da una quantificazione stabilita con legge.

Seconda questione: va ricordato che in molte realtà gli oneri di urbanizzazione sono stati elevati in modo molto rilevante. Cito un dato: a Milano, dove io vivo, paghiamo 200.000 lire al metro quadro per l'edilizia residenziale e 300.000 lire al metro quadro per l'edilizia commerciale, per gli oneri di urbanizzazione. Vi è quindi non tanto un problema di entità degli oneri quanto una questione di razionale utilizzo dei relativi introiti. Sottolineo questo aspetto perchè spesso gli oneri sono stati utilizzati diversamente dalle originarie previsioni. Per questi motivi non è ipotizzabile inserire in un medesimo provvedimento legislativo, come prevedeva il disegno di legge esaminato nella scorsa legislatura, la questione degli oneri e quella degli espropri, pensando di risolvere un problema di natura costituzionale.

Per quanto riguarda le aree metropolitane, vorrei sottolineare che in Italia le città che rientrano in questa definizione sono addirittura meno numerose di quelle definite dalla legge.

A nostro avviso è importante la definizione, da un punto di vista politico-amministrativo, della realtà metropolitana sulla base delle funzioni reali che si intendono assegnare a questa nuova realtà. Finora invece la discussione è avvenuta in termini squisitamente politici. A questo punto, però, il discorso non ci può trovare consenzienti. Quindi, ripeto, queste aree devono essere poche e ben determinate (credo che tutti sappiano quali possano essere) sulla base delle funzioni che si vogliono veramente assegnare.

Passiamo ora alla questione del rapporto Stato-regioni e allo stato della pianificazione. Devo dire che il trasferimento delle potestà alle regioni aveva dato adito a grandi speranze. Non voglio sembrare un antiregionalista, ma in realtà queste speranze ogni anno che passa vergono sistematicamente deluse. Infatti, nelle regioni non abbiamo altro che la reiterazione degli aspetti più negativi a livello centrale, soprattutto nella materia del governo del territorio. Questo è un dato incontrovertibile; fra l'altro ci sono disparità di concezione tra regione e regione che creano grossi problemi a realtà come le nostre, cioè alle imprese di costruzioni.

Devo dire che noi raggruppiamo non i proprietari bensì le imprese di costruzioni definite in senso stretto e anche coloro che fanno promozione immobiliare. Quindi, a differenza di quanto avviene in altre nazioni, per noi - che per definizione siamo «nomadi», perchè ci spostiamo sul territorio - andare a lavorare comporta enormi problemi. Probabilmente devono essere ridefiniti certi principi.

Inoltre, le difese portate avanti dalle regioni rientrano spesso in una logica un po' conservatrice; voglio citare un esempio che ha visto

coinvolto da un lato il Parlamento e dall'altro le regioni: si tratta dell'articolo 16 della legge n. 179 del 1992, relativo ai piani integrati che, secondo noi, potrebbe costituire una occasione particolare proprio nell'ottica dell'integrazione delle funzioni e del superamento della monosettorialità, che poi è alla base di quei vincoli che non permettono di conseguire un obiettivo quale il decentramento di certe funzioni.

Infine, il nostro piano regolatore rappresenta solo il tentativo di non pianificare ogni minima zolla del territorio; di non definire esecutivamente nei dettagli, nel piano regolatore generale, cosa si farà di un determinato progetto, bensì di fissare gli obiettivi strategici che si intendono perseguire. Infatti il nostro auspicio è che sia il settore pubblico a governare il territorio, perché è vero che ognuno ha un suo ruolo, ma troppo spesso questi ruoli si confondono, mentre noi vogliamo che siano ben definiti.

*ODORISIO.* Sulla questione delle aree metropolitane sono state svolte delle giuste considerazioni, alle quali vorrei aggiungere un'altra. A mio modesto avviso la parte della legge n. 142 del 1990 che si riferisce a tale aspetto, pur essendo concettualmente molto importante, si rivela poi in realtà molto debole. Si è trattato di un compromesso raggiunto nella fase conclusiva dell'*iter* di quella legge, rinviando in buona sostanza agli enti locali e alle regioni la definizione dei piani. Questo, in linea generale, è giusto, ma per questo specifico tema lo si è fatto in maniera troppo accentuata, perché si è addirittura rinviata la definizione delle funzioni amministrative delle città metropolitane.

Come dicevamo, c'è stato un grande dibattito sulla dimensione delle città metropolitane, ma non si è discusso affatto, o lo si è fatto molto poco, sulle loro funzioni amministrative che vanno definite preventivamente.

Un'altra questione che ha impedito l'attuazione delle aree metropolitane è che la ridefinizione di certe dimensioni territoriali comportava e comporta oggi uno spostamento di pesi politici secondo i meccanismi elettorali; e questo vale anche per il provvedimento approvato in prima lettura, in una prima formulazione di quella che sarà la nuova legge elettorale e per l'elezione del sindaco. Questo è stato indubbiamente un grosso ostacolo nella definizione e istituzione delle aree metropolitane. Si tratta di un tema rispetto al quale il Parlamento deve prendere una posizione ben precisa: perché, o queste cose si fanno, o è meglio dire chiaramente che non si fanno più; si rischia altrimenti di creare un altro feticcio.

Per quanto riguarda la normativa sugli espropri, l'ANCE nella passata legislatura si è espressa in termini molto chiari ed espliciti, producendo la relativa documentazione: la normativa sugli espropri nascondeva anche il tentativo di una nuova normativa sui suoli, che noi abbiamo ritenuto di una complessità davvero insopportabile per il nostro sistema amministrativo già così fragile. In questo momento di trasformazione degli enti locali, poi, una riproposizione di quella normativa negli stessi termini presenterebbe ben più accentuate difficoltà.

Il senatore Giovanelli poneva una questione molto seria, e noi riteniamo che debba essere considerata in modo approfondito.

Qualcuno in quest'Aula è stato forse un po' esagerato nella esplicitazione del problema: infatti, per navigare a vista innanzi tutto è necessario un obiettivo, ma avere già un obiettivo non è poco. Il senatore Giovanelli si è lasciato sfuggire che, se fosse lui al timone, saprebbe navigare a vista. Allora, bisogna fare attenzione a non voler risolvere problemi di altra natura attraverso la questione della strumentazione urbanistica. Condivido la constatazione che oggi non abbiamo un sistema di pianificazione che ci consenta di garantire certi obiettivi, ma questo - continuo a ripeterlo - è un problema di tecnica urbanistica e di cultura italiana in senso più complessivo. Infatti, l'urbanistica funziona laddove esiste una cultura pragmatica. In Italia, invece, la cultura urbanistica è fondata sull'utopia, e la cultura giuridica è di un formalismo spaventoso. Non riusciamo a fare urbanistica per questi due motivi.

Credo che gli urbanisti stiano riflettendo molto attentamente su questo punto: la cultura urbanistica si è sviluppata in questo modo, ma se non ci liberiamo di questa rigidità, difficilmente riusciremo a fare urbanistica.

Ora, senatore Giovanelli, rovescio il problema: non è possibile continuare a fare piani che il giorno dopo vengono modificati. Non la chiamiamo in via di principio «navigazione a vista», ma di questo viene a trattarsi quando si fanno sistematicamente varianti, deroghe e strappi. Credo invece che valga la pena di trovare le strade attraverso le quali il piano determini gli elementi fondamentali, cioè la strategia di trasformazione delle città, e la strumentazione attuativa per realizzarla nel tempo. La gestione attuativa dei piani va fatta attraverso regole precise e predeterminate nel piano stesso, ma ci deve essere la strumentazione adeguata.

Certo, posso condividere il giudizio che il nostro timoniere non va e che le nostre amministrazioni comunali non sono sufficientemente attrezzate. In realtà tutte le operazioni di una certa importanza vengono oggi realizzate attraverso una strumentazione urbanistica diversa. Cosa rappresentano i piani d'area, i piani quadro, i piani direttori (quali quello per lo SDO), se non un modo diverso e non ancora ben definito di fare urbanistica?

Non si può demandare al potere legislativo e ad una nuova legge-quadro la soluzione di tutti questi problemi; del resto sarebbe un errore pensare ad una legge-quadro analoga a quella del 1942 - sono d'accordo sul fatto che fosse troppo rigida - anche nelle modalità di attuazione.

**BORATTO.** Vorrei riprendere un concetto che è stato esposto prima, cioè quello che i piani regolatori diventano vecchi ancor prima di essere applicati. Non credo che per elaborare un piano regolatore ci vogliano tempi così lunghi; se questo si è verificato lo si deve all'inefficienza delle amministrazioni e alla complessità dell'iter tecnico-amministrativo.

Per i piani regolatori sarebbero sufficienti tempi abbastanza limitati, tali da consentire una previsione al passo con i tempi di una società in continua evoluzione. Le previsioni di piano regolatore possono essere applicate in dieci o quindici anni soprattutto in quelle

realtà in cui la mobilità sociale e le migrazioni non sono così forti e frequenti.

*AVARELLO.* Vorrei entrare nel merito della questione dell'utilità del piano; non vorrei infatti aver dato l'impressione di sottovalutarla. Ho evidenziato che difficilmente i piani, per il modo in cui sono elaborati oggi, sono davvero utili, ma ritengo, al contrario, che essi rappresentino uno strumento indispensabile per l'organizzazione degli aspetti economici e sociali.

Gran parte dei ritardi nella redazione dei piani urbanistici è dovuta alla conflittualità, cioè alla difficoltà di arrivare a mediazioni nel momento della formazione del piano; ci sono poi alcuni ritardi, che io però non considero veramente tali, dovuti alla pubblicità del piano stesso, che rappresenta un momento importante. Molto più tempo passa per i ritardi amministrativi, ma non è nemmeno questo il problema, considerata l'importanza del piano per i cittadini e gli operatori.

Le proposte su cui il mio istituto lavora quotidianamente, nelle diverse sedi istituzionali ed accademiche, sono volte ad individuare un piano che salvaguardi gli elementi essenziali della pianificazione, eliminando tutto ciò che non è essenziale: in tempi di crisi occorre ridurre le pretese, ma ciò che viene messo a punto deve essere realmente garantito. A mio parere gli elementi essenziali del piano riguardano innanzitutto la trasparenza; inoltre, finché non cambierà qualcosa nel nostro ordinamento, le scelte devono essere pubbliche. Altro elemento essenziale è l'uso del piano come programma di interventi per l'amministrazione e come quadro di riferimento credibile per gli operatori: tanto più il piano è credibile come programma per l'amministrazione, tanto più è utile agli operatori.

Per quanto riguarda i vincoli, rappresento un istituto che ne ha sempre sostenuto l'importanza. Ritengo però che oltre ai vincoli tradizionali veri e propri, cioè quelli limitativi, potrebbero esistere vincoli positivi, perché gli imprenditori in realtà difficilmente pensano a costruire dove non è consentito dal piano regolatore, dove non sono previste infrastrutture; se questo avviene è perché, probabilmente, suppongono che, una volta costruite le case, verranno in qualche modo predisposte anche le infrastrutture, mentre quelle previste dal piano non sono affatto di certa realizzazione.

Paradossalmente è l'incertezza della strumentazione che ha come effetto determinati comportamenti (su cui si può discutere), e che ci porta a dire che talvolta si naviga a vista; anche se per farlo occorre avere un obiettivo, come diceva l'ingegner Odorisio, e la navigazione a vista deve servire proprio per aggirare eventuali ostacoli e ritornare poi sulla rotta. Si tratta di conciliare i tempi brevissimi, propri delle decisioni economiche e politiche, con la realizzazione di un insediamento migliore, che ha necessariamente tempi più lunghi. Soprattutto oggi che bisogna ristrutturare l'esistente e che i problemi dei trasporti e dell'ambiente hanno assunto una enorme importanza.

Ritengo, e in questo rapporto la valutazione dell'Istituto che rappresento, che il problema ambientale sia in stretta connessione con quello dell'urbanistica, tanto che perfino nella applicazione della legge del 1942, che pure non vi faceva riferimento, si è tenuto conto di fatto

del problema ambientale. Ne sono tanto più convinto in quanto la questione urbanistica si sposta dal livello locale a quello regionale, come previsto dalla legge n. 142 del 1990. Non si può infatti risolvere il problema ambientale prevedendo vincoli di inedificabilità per zone limitate.

Non concordo del tutto su quanto è stato detto a proposito dell'area metropolitana, perchè tale concetto non riguarda solo le grandi città che travalicano i limiti comunali, ma tutti gli insediamenti, sempre più numerosi in Italia, che non si possono chiamare città o paesi secondo le definizioni tradizionali, perchè non corrispondono ad un centro geografico preciso. Tali insediamenti vengono definiti «a rete» e travalicano i confini comunali, qualche volta anche quelli regionali, ed hanno ovviamente bisogno di un governo diverso, rispetto a quello delle città tradizionali.

Queste problematiche non possono essere lasciate alla competenza dei comuni, e qualche volta nemmeno a quella delle province. Insegno presso la facoltà di architettura di Pescara, che, ad esempio, non è compresa fra le aree metropolitane, ma il cui insediamento attraversa due province ed una ventina di comuni.

Cosa c'entra la questione degli espropri? La questione degli espropri è strettamente correlata a questo aspetto della problematica. Lo sapeva anche il legislatore quando, negli anni Trenta, elaborò la legge urbanistica dalla quale, in sede di approvazione, furono espunte le parti riguardanti la questione dei suoli; quel poco che ne rimase, dopo la guerra, fu dichiarato incostituzionale. Si sapeva anche negli anni Quaranta e Cinquanta, quando si dichiarava che non era possibile gestire la questione urbanistica senza controllare il mercato dei suoli. Il controllo di quest'ultimo - e su questo vorrei invitare la Commissione a riflettere - comporta vari obiettivi.

Per molto tempo, per una parte degli urbanisti, l'obiettivo principale è stato predisporre i piani come a loro piaceva, quindi la massima disponibilità dei suoli era una condizione necessaria per l'elaborazione di piani moderni, secondo le tecniche razionalistiche.

Vi è poi un obiettivo economico, di cui bisogna tenere conto: il finanziamento delle urbanizzazioni. Il nostro istituto ha considerato per questo anche i meccanismi relativi alla fiscalità, come quelli relativi agli estimi del valore.

Quanto alla proposta alla quale prima si è accennato, questa ricorda molto da vicino la legge Giolitti dei primi del '900, la quale non funzionò per altri motivi. Essa comunque, aggiornata ad oggi, potrebbe anche essere presa in considerazione come sistema, a condizione però che si possano sciogliere i nodi giuridici fondamentali che sono alla base di tale questione. Infatti, per quanto riguarda il resto, su un piano pragmatico, si potranno rivedere i parametri, si potranno effettuare controlli per cercare eventuali aggiustamenti. Ma occorre comunque sciogliere i nodi giuridici principali come quello espropriativo, nodi che in altri paesi non esistono. Quando parliamo con colleghi di altri paesi di tali problemi, questi si stupiscono perchè, non avendo questioni giuridiche da risolvere, non riescono a comprendere i termini del problema, che essi risolvono invece in maniera appunto pragmatica.

A suo tempo, il nostro istituto si schierò a favore della proposta avanzata dal senatore Cutrera, soprattutto nella sua prima versione, ma ciò non significa che non sia interessato a discutere proposte di tipo diverso, nè significa un'adesione piena e convinta al meccanismo del *plafond*, che anche nel suo paese di origine ha incontrato limiti di applicazione.

Nel convegno di Firenze, nel quale si è parlato soprattutto di questo aspetto, è emersa con forza soprattutto una preoccupazione: la necessità di individuare meccanismi rapidi. In nessun paese del mondo volentieri si pagano le tasse o si subiscono espropri, tuttavia se questo deve avvenire, è meglio che si proceda il più rapidamente possibile. In alcune situazioni, forse è meglio pagare qualcosa di più purchè la questione si risolva al più presto e con certezza per la pubblica amministrazione. Ritengo che tale raccomandazione debba essere tenuta presente perchè, oltre ai problemi economici (come quelli relativi al finanziamento degli enti) e di equità giuridica, si pone anche un problema di carattere amministrativo: oggi, per lo svolgimento di una pratica di esproprio, l'amministrazione impiega spesso più tempo di quello richiesto per la formazione di un piano regolatore.

In conclusione, pur avendo espresso preferenza per il meccanismo previsto nel disegno di legge n. 453, auspichiamo soprattutto la tempestività dell'adozione di una disciplina che dia certezza alle amministrazioni e agli operatori.

**MAISANO GRASSI.** Signor Presidente, se mi consente, vorrei rivolgere una breve domanda al nostro ospite: perchè una città come Parigi in pochi anni riesce a costruire quartieri come *La Défense* e *La Villette*, mentre una città come Roma (l'unica città italiana che possiamo paragonare alla capitale francese) non riesce ad ideare e realizzare un progetto per una zona nuova fin dai tempi della costruzione dell'Eur?

**AVARELLO.** La risposta è molto semplice: Parigi è una città di cui il Governo si occupa e l'amministrazione francese è molto diversa dalla nostra.

**PRESIDENTE.** Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per avere accolto il nostro invito ed il rappresentante del Governo per essere intervenuto.

*I lavori terminano alle ore 17,40.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**