

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 FEBBRAIO 1993

Presidenza del Presidente GOLFARI

INDICE

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)
e dell'Unione province italiane (UPI)

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 20	CIANI	Pag. 8, 16, 18 e <i>passim</i>
ANDREINI (PDS)	11	PADULA	5, 13, 14 e <i>passim</i>
BORATTO (PDS)	12, 18		
CUTRERA (PSI)	14		
SCIVOLETTO (PDS)	18		
SPECCHIA (MSI-DN)	12, 14		

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, per l'ANCI il presidente avvocato Pietro Padula e il dottor Cirimele; per l'UPI il presidente della Commissione per la pianificazione territoriale Lamberto Ciani e il dottor Piero Antonelli.

I lavori hanno inizio alle ore 16,15.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) e dell'Unione province italiane (UPI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica.

È oggi in programma l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e dell'Unione delle province italiane.

La 13ª Commissione ha avviato questa indagine conoscitiva con l'ambizioso proposito di verificare pregi e difetti della legge urbanistica n. 1150 del 1942 e successive modificazioni, a 50 anni di distanza dalla sua approvazione e 21 anni dopo il trasferimento delle competenze urbanistiche alle regioni.

Molte cose sono cambiate e non sto qui ad elencarne gli elementi più significativi. La società non è più quella di 50 anni fa, le esigenze sono nuove e diverse, gli stessi piani regolatori predisposti dai comuni incontrano notevoli difficoltà per una certa loro rigidità e perchè sono stati redatti in epoche e in tempi dove prevalevano altri criteri sia dal punto di vista della salvaguardia del suolo e dell'ambiente sia da quello economico.

Tali criteri sono ancora validi? Cosa si può fare per tracciare un indirizzo di politica urbanistica diverso da quello nel quale oggi siamo coinvolti? Sono queste le domande che la nostra Commissione si pone, mentre su un altro tavolo sta esaminando alcuni provvedimenti legislativi che non riguardano propriamente l'urbanistica, bensì il regime dei suoli, cioè un argomento sicuramente diverso dall'oggetto principale della nostra indagine. Alludo ai disegni di legge, presentati da vari Gruppi politici, sull'espropriazione per pubblica utilità appunto e sul regime dei suoli.

Che molto sia cambiato viene sottolineato da alcuni fatti; ad esempio, tutta la politica ambientale, sconosciuta al legislatore del 1942. Fino ad oggi la amministrazione del territorio ha avuto una legislazione propria, che parte dalle leggi approvate dal 1939 ad oggi. Un altro esempio è costituito dalle nuove competenze assegnate alle province. Nella legge n. 142 del 1990 si parla di «piano territoriale provinciale», una nozione sconosciuta ai precedenti legislatori. Un'altra legge statale recente è la n. 179 del 1992, la cosiddetta Botta-Ferrarini, con la quale viene proposta un'urbanistica contrattata, località per località, zona per zona, a prescindere dagli indirizzi indicati nel piano

regolatore generale; si tratta di esperimenti posti in essere già in qualche regione. In Lombardia, per esempio, alcune leggi regionali, quali le cosiddette leggi Verga e Adamoli dal nome degli assessori proponenti, hanno già avviato degli esperimenti di questo genere.

In definitiva, l'urbanistica nella quale da amministratori locali prima e da parlamentari o da operatori del settore dopo siamo cresciuti e con la quale abbiamo convissuto palesa dei sensibili cambiamenti. Come, dove e quando immaginare le varie diversificazioni è quanto ci proponiamo con la nostra indagine conoscitiva.

Si tratta di un'indagine che vuole contattare e ascoltare tutti gli operatori istituzionali ed economici che hanno responsabilità in materia, per farci un'idea approfondita delle eventuali linee di innovazione da introdurre nell'attuale legislazione.

Tra i vari operatori istituzionali ed economici, tra le varie associazioni e movimenti, tra gli studiosi, gli esperti e le università che convocheremo per ascoltare il loro parere, vi sono due associazioni importantissime - in quanto rappresentano i comuni e le province d'Italia - che sentiremo oggi.

È quindi con interesse che ci accingiamo ad iniziare l'audizione del presidente dell'ANCI Pietro Padula e dei dottori Lamberto Ciani e Pietro Antonelli, rappresentanti dell'UPI, con i quali, al di là delle loro esposizioni introduttive, vorremmo allacciare un dialogo e parlare della concreta esperienza di questi ultimi 50 anni, per individuare i punti di crisi della legislazione vigente, alla ricerca delle opportune soluzioni non per predisporre una legislazione centralistica e onnicomprensiva, ma per tracciare delle linee di indirizzo per poter giungere al varo di una legge-quadro che predisponga delle linee guida per le regioni, le quali dovranno mantenere la competenza specifica in materia nel quadro di una nuova politica dell'uso del suolo.

Ciò anche in relazione - come ho detto poc'anzi - ai disegni di legge in materia di espropriazione per pubblica utilità e sul regime dei suoli.

Siamo dunque interessati a conoscere il vostro parere, che può essere dato fin d'ora, ma che potrete esprimere più puntualmente inviandocelo per iscritto. In altre parole, l'audizione di oggi vuole avviare un dialogo con le vostre associazioni. Vogliamo instaurare un contatto che si estenda a tutto l'iter della nostra indagine conoscitiva ed eventualmente all'esame dei provvedimenti legislativi che successivamente discuteremo. Infatti, l'interesse ad ascoltare il parere delle associazioni dei comuni e delle province è per noi importantissimo, data la titolarità primaria che tali enti hanno oggi in materia di urbanistica e di politica del suolo.

Con queste brevi note introduttive, darei subito inizio all'audizione dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI. Dopo di che interverremo per iniziare - lo spero vivamente - un dialogo produttivo, come del resto è già accaduto con i rappresentanti dell'INU e dell'ANCE che abbiamo ascoltato la volta scorsa. Si è trattato di un dialogo produttivo, da cui sono emerse delle proposte e intuizioni interessanti, che ognuno di voi può leggere, dal momento che quella audizione, così come lo sarà l'intera indagine conoscitiva, è stata trascritta integralmente attraverso la redazione di un resoconto stenografico. In questo modo i senatori, le

varie associazioni e gli esperti, che via via verranno auditi, potranno avere a loro disposizione l'intera documentazione.

Ringrazio anche a nome dei colleghi senatori i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI. Do quindi la parola al presidente Padula, nostro ex collega con il quale abbiamo una particolare familiarità di rapporti.

PADULA. Signor Presidente, devo sottolineare, in apertura, un particolare apprezzamento per l'iniziativa che giustamente lei ha definito ambiziosa perchè tocca questioni estremamente complesse e problematiche che sono all'ordine del giorno non solo nel nostro paese ma in tutto il mondo. Questo si riflette sul governo del territorio che è sotto l'urgenza e l'emergenza dei fattori ambientali per il recupero della qualità di alcune porzioni di esso soprattutto nelle periferie urbane.

L'inesauribile tensione tra piano e progetto negli ultimi anni certamente ha registrato uno spostamento di attenzione, sul versante del progetto, verso risposte relative a porzioni specifiche e funzionali di territorio, rischiando spesso di far perdere di vista la funzione di quello strumento urbanistico generale che, per la verità, è stato per tanti anni riconosciuto come valido e che scaturì dall'impegno politico che portò alla legge n. 1150 del 1942, in una cultura urbanistica di grande modernità in quel periodo. È un filone di pensiero e di cultura urbanistica, che, oltre al provvedimento che ho ricordato, portò anche a quello del 1939 in materia di beni culturali e che non può essere ascritto al periodo politico in cui queste leggi sono nate ma piuttosto alla adesione della migliore cultura italiana ed europea del periodo alla scuola razionalista più avanzata.

Mantenendo le mie risposte in termini impressionistici - in quella logica di apertura di un colloquio che mi auguro sia riempito anche dalle domande e dal dibattito che seguiranno - e riservandomi come associazione di chiamare anche i rappresentanti dei più importanti comuni italiani a dare il loro contributo per esprimere un pensiero che non sia solo il frutto di un'esperienza personale improvvisata oggi, mi guarderei dal richiamare in discussione la funzione essenziale del piano regolatore come strumento per l'amministrazione di tutto il territorio comunale. Si tratta di uno strumento urbanistico da cui discende in qualche modo tutta la struttura dello *zoning*. Ritengo che esso mantenga una sua validità per la definizione delle funzioni compatibili con le diverse porzioni di territorio pur all'interno (ne parleranno certamente i rappresentanti delle province) di una pianificazione provinciale che è prevista dalla legge n. 142 del 1990. Esso dovrà riempire quel vuoto che è stato tipico degli anni 1950-1960, quando nonostante il tentativo di molti comuni - tra cui anche quello di Brescia che io rappresento - di avviare la cosiddetta pianificazione intercomunale, essendo questa ancorata ad uno strumento del tutto volontario quale quello del consorzio tra comuni, di fatto non è mai riuscita a decollare e a diventare veramente operativa. Abbiamo assistito al moltiplicarsi di quelle esperienze, che ritengo tutti conosciamo, in zone anche tutelate del nostro territorio: esse però producono ai loro margini spinte di urbanizzazione o addirittura di speculazione che rispondono ad una domanda che, respinta da un lato, si rovescia sull'altro. Ciò non di meno va definita la funzione del piano regolatore generale, un piano

regolatore che non deve più avere quei caratteri di minuziosità e di normatività che aveva assunto soprattutto in base ad alcune leggi regionali degli anni Settanta. Per fare un esempio, mi rivolgo al collega Cutrera che ricorderà come la cultura della legislazione regionale, soprattutto di quella piemontese, abbia indubbiamente mostrato la corda rispetto alle trasformazioni e alle dinamiche che purtroppo si sono succedute ed hanno travolto l'illusione di poter condizionare, attraverso il potere urbanistico, il processo di sviluppo economico-sociale. Questo era l'errore di fondo: fallita la programmazione o addirittura la pianificazione economica, si è tentato di far passare attraverso il potere urbanistico la volontà di condizionare il tipo di sviluppo economico o la qualità della vita. Ci si è in qualche modo spinti in chiave ideologica su un terreno che inevitabilmente poi sarebbe andato in crisi di fronte alle trasformazioni della nostra struttura socio-economica.

Gli strumenti attuativi che sono stati sperimentati da molti comuni, ivi compresi quelli non ancora disciplinati, come i piani direttori o i piani di area e i piani dei servizi, hanno consentito, senza bisogno di particolari novità legislative, di riempire quel vuoto cui il questionario e la relazione introduttiva facevano cenno, come la interconnessione e la finitura dei quartieri al di là della risposta quantitativa ai problemi della casa, della scuola e dell'industria.

È quindi indubbio il bisogno di un ripensamento di una normativa urbanistica che disciplini tutte queste esperienze soprattutto sotto il profilo procedimentale, in particolare sul versante della partecipazione dei cittadini o delle associazioni organizzate alla determinazione di questi strumenti; tutti sappiamo che l'istituto delle osservazioni è l'unico previsto dalla legge del 1942 per rendere partecipi i cittadini alla formazione concreta di leggi che poi si calano sul territorio in termini vincolanti e penalizzanti, ma esso è assolutamente inadeguato, improntato a quella logica autoritaria che sottostava in realtà alla normativa del 1942 come a quella del 1939. Infatti un vecchio saggio di Sandulli, di venti anni fa, ricordava come il sovrintendente fosse l'unico dittatore sopravvissuto alla Costituzione repubblicana. Rispetto al parere di un sovrintendente si può solo fare ricorso gerarchico al Ministro; salvo aggredirlo sotto il profilo della legittimità davanti al Tribunale amministrativo regionale; di fatto tale figura non ha nulla di democratico, si tratta di un istituto che, sulla base di esperienze come quella anglosassone, dovrebbe essere arricchito della partecipazione popolare per dare il grado di consenso necessario a sorreggere scelte talvolta molto incisive e pesanti per un territorio.

Detto ciò, credo che l'esperienza di regioni, come la Lombardia, che si sono avventurate sul terreno dell'urbanistica «attuativa» (preferisco definirla in questo modo perchè «contrattata» è un termine che ha una valenza alquanto sinistra) sia significativa.

Sono convinto della validità della legge Verga o della legge Adamoli, perchè offrivano lo strumento per superare in concreto tutte le rigidità che le leggi statali in materia di urbanistica avevano determinato; purtroppo, nell'applicazione concreta, si è talvolta ceduto alla tentazione di farne uno strumento parafiscale, consentendo ai comuni di trarre da attività di tipo urbanistico risorse per opere

pubbliche o parti di esse. Questo è un aspetto inaccettabile della normativa; non è possibile che si monetizzi l'interesse ambientale o territoriale.

Una progettazione esecutiva deve essere sufficientemente elastica per adattarsi alle esigenze concrete della microurbanistica (non deve trovare vincoli di natura generale) anche se credo non sia corretto che si usi lo strumento urbanistico per sostenere le finanze comunali in forma impropria, ad esempio, maggiorando le cubature o manipolando le destinazioni in termini di corrispettivi che possono venire alle finanze comunali come oneri di urbanizzazione e di concessione.

Allo stesso modo - come è stato ricordato in precedenza dal Presidente - tutti abbiamo partecipato alla predisposizione della normativa prevista nella legge n. 10 del 1977; è uno strumento attuativo che va ripensato. Come è noto la prima grande elusione a questa legge fu la trasformazione delle espropriazioni, nell'ambito dei programmi pluriennali di attuazione, da obbligatorie a facoltative.

I programmi di attuazione erano uno degli elementi portanti della legge e si ricollegavano direttamente al vecchio articolo 18 della legge n. 1150 del 1942 in base al quale, nelle zone di espansione dell'aggregato urbano, deve prevalere l'interesse pubblico alla contestuale urbanizzazione di un comparto in relazione alla dotazione di opere pubbliche e degli investimenti che l'ente locale realizza in quel comprensorio, rispetto ad una logica, invece, secondo cui i proprietari delle aree di fatto urbanizzano i loro territori nel momento in cui ritengono economicamente più utile farlo.

L'aver tolto l'obbligatorietà nelle espropriazioni nell'ambito dei programmi pluriennali di attuazione ha di fatto vanificato il dettato del vecchio articolo 18 della legge urbanistica. È stato un errore aver concepito tali programmi come generalizzati perchè, una volta previsto che essi dovessero applicarsi a tutto l'ambito comunale, le regioni li hanno resi facoltativi.

È stata un'utopia pensare che tutti i piani regolatori potessero avere una gestione di questo tipo consentendo un impiego improprio della legge n. 167 del 1962; invece di dare una risposta culturale alle esigenze dell'edilizia economica popolare spesso si è agito nel senso di governare interi comprensori con funzioni diverse.

Credo che la legislazione francese, attraverso l'esperienza delle zone di *ménagement contrôlé*, possa offrire indicazioni utili perchè determinate aree vengano urbanizzate in modo coordinato e quindi con una dotazione sia di servizi che di infrastrutture in grado di garantire una qualità del vivere urbano compatibile con la tutela dell'ambiente.

Oltre ai piani provinciali, che sono uno degli snodi essenziali per riprendere un governo non gerarchizzato ma armonico degli interessi che gravano sul territorio, esistono altre questioni aperte. Lunedì scorso di fronte al Presidente della Repubblica ho ribadito ancora una volta che, anche in relazione al dibattito in corso alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali su un ripensamento degli articoli nn. 117, 118 e 128 della Costituzione, sarebbe un errore riaprire una polemica tra poteri regionali, delle province e dei comuni sulla materia di cui all'articolo 3 dalla legge n. 142 del 1990. In questo campo si deve recuperare nel suo complesso il significato del principio di sussidiarietà,

vale a dire l'individuazione del soggetto governativo più vicino per dare una risposta adeguata ai problemi esistenti. In parole povere il «Governo superiore» non deve occuparsi di questioni che possono essere svolte adeguatamente dal «Governo vicino alla gente».

In ogni caso alcuni problemi vanno portati inevitabilmente ad un livello superiore; io, che pure rappresento i comuni, non difenderò mai il potere urbanistico indistinto che oggi ha, ad esempio, il piccolo comune confinante con Brescia di autorizzare l'utilizzo di mezzo milione di metri quadrati per un centro commerciale, operazione che ha come risultato di s coordinare la scala territoriale della città. Sono scelte che vanno collocate a livello provinciale se non addirittura regionale perchè hanno un impatto sul territorio e una densità di contenuti molto grande; basta pensare ai grandi impianti sportivi.

Pertanto, la pianificazione regionale e quella provinciale devono individuare il livello appropriato in base al quale dare o cercare le risposte per rendere funzionale quell'organismo-territorio che è sempre più scarso, sempre più da proteggere e da riutilizzare nelle parti già edificate e non in quelle ancora vergini.

Con ciò concludo questa mia prima risposta molto istintiva in adesione alle preoccupazioni e alle linee culturali che si intravedono all'interno del documento introduttivo all'indagine conoscitiva. Mi riservo di tradurre in qualche proposta anche più specifica il nostro possibile contributo chiudendo però con un accenno ad un tema a cui già il Presidente ha fatto riferimento. Mi riferisco ai disegni di legge sulle indennità di espropriazione che definiscono in sostanza l'equilibrio tra il governo pubblico del territorio e la quota lasciata ai privati per la libera edificazione; in definitiva è l'elemento più importante dal punto di vista operativo per recuperare, soprattutto da parte degli enti locali, la possibilità di portare avanti quella politica del territorio che in altre zone dell'Europa si è fatta e che dovrebbe passare attraverso la preventiva acquisizione di vasti comprensori da urbanizzare, lasciando poi agli operatori il compito di definirli urbanisticamente in modo da tagliare alla radice la tentazione di quella contrattazione non corretta a cui si è fatto riferimento in precedenza.

CIANI. Vi ringrazio per questa audizione che ritengo giusta ed opportuna, come diceva il Presidente, per portare un contributo più chiaro e più significativo per l'elaborazione delle modifiche da apportare alla legge urbanistica del 1942 di cui riconosco la validità sostanziale ma che oggi va rivista alla luce di una situazione che si è modificata radicalmente.

Gli stessi strumenti che guidano la pianificazione territoriale, ma anche un cambiamento netto e repentino della società, ci portano intanto ad una prima considerazione, che già emerge dalle considerazioni svolte nell'introduzione all'indagine conoscitiva e che si ritrova anche nel pensiero corrente, nel senso di rivedere, quanto meno nelle sue linee principali, lo strumento guida della pianificazione territoriale, vale a dire, i piani regolatori generali; ciò non tanto per demonizzarli o per metterli in discussione, ma soprattutto per guardare a tale strumento come ad un piano-processo e non più, come è stato talvolta fino ad oggi indicato e gestito, come ad uno strumento che spesso e

volentieri rimane rigido e ha necessità di essere continuamente rivisto mettendo peraltro in forte difficoltà sia coloro che gestiscono il piano sia gli utenti.

Bisognerebbe chiarire come e da chi i piani regolatori sono utilizzati, a chi si rivolgono e come ciascuno, in relazione al tipo di domanda, si rapporti alle indicazioni in esso contenute.

Non si può più utilizzare il piano regolatore come si è fatto finora; va rivista quindi non solo la formulazione legislativa del piano, ma anche il modo in cui viene utilizzato, pensando soprattutto ad un rapporto nuovo con gli strumenti attuativi.

A tale riguardo emerge un problema, legato in particolare alla gestione dei piani regolatori, nei rapporti che intercorrono fra i vari soggetti che gestiscono in qualche modo il piano, cioè i comuni, che hanno la competenza primaria nella formulazione e nella gestione del piano stesso nell'ambito del territorio che amministrano, e le province. Si sono evidenziate numerose difficoltà nella gestione del territorio da parte di tutti gli enti locali, ma soprattutto da parte delle amministrazioni provinciali. Queste ultime hanno infatti subito una forte pressione da parte dei comuni, che, come ho già detto, formulano i piani regolatori generali e attendono risposte dalle amministrazioni provinciali per una pianificazione più organica. Le province però non riescono a fornire le risposte che i comuni richiedono, perchè non hanno gli adeguati strumenti legislativi. Di qui sorgono i problemi più rilevanti che abbiamo riscontrato nei due anni di esperienza dall'approvazione della legge n. 142 del 1990; da ciò deriva anche il conflitto, che non dovrebbe esservi ma che, pure, talvolta si verifica, fra competenza regionale e competenza delle amministrazioni provinciali. Una certa responsabilità va attribuita, in relazione a questo aspetto, alla citata legge n. 142: si tratta senz'altro di un provvedimento valido e positivo che stabilisce determinati principi, che individua in modo molto puntuale le competenze dei vari enti territoriali, ma che, allo stesso tempo, lascia alcuni vuoti legislativi, che finiscono col mettere a repentaglio quei principi cardine che dovrebbero essere alla base della gestione del territorio.

In questi due anni il problema, almeno per le amministrazioni provinciali, è stato di tale rilevanza che ha reso ancora più complicate le procedure di approvazione dei piani regolatori generali. Alcune regioni, come ad esempio la Toscana, recepiscono i piani regolatori formulati dai comuni, ma in realtà non riescono ad esprimere dei pareri significativi perchè mancano loro gli opportuni strumenti. Inoltre, diverse regioni non sono riuscite a mettere a punto le norme attuative nè ad indicare i mezzi di gestione dei piani regolatori da parte delle amministrazioni provinciali.

Ciò ha determinato un ulteriore rallentamento delle procedure di formulazione ed approvazione dei piani regolatori da parte dei comuni, con risultati negativi dal punto di vista degli indirizzi e della gestione dei piani stessi; ciò si ripercuote ovviamente sulle risposte che l'amministrazione fornisce agli utenti. Aumenta così il distacco già esistente fra il cittadino e le amministrazioni locali, che dovrebbero fornire risposte sempre più certe di fronte a problemi talvolta banali ma che richiedono soluzioni immediate.

Si innescano poi meccanismi di sovrapposizione dei vari strumenti non solo legislativi, ma anche operativi, che sono a volte paralleli, nel senso che manca, fra essi, qualsiasi forma di coordinamento. Mi riferisco in particolare alle due materie fondamentali che dovrebbero invece procedere di pari passo ed integrarsi in una visione organica, almeno su scala provinciale: la materia dell'assetto del territorio e la pianificazione ambientale, settori che, pur nella loro diversità, sono legati in maniera indissolubile. In certi casi, a mio avviso, dal punto di vista della programmazione non vi è alcuna differenza fra i due campi, tant'è che alcune procedure e alcuni strumenti messi a punto dalle province si riferiscono non solo all'aspetto meramente ambientale, ma forniscono indicazioni di natura squisitamente urbanistica sottolineando una interconnessione fra i due campi, da cui ormai non si può prescindere.

Alle amministrazioni provinciali spettano forse i compiti principali nell'organizzazione dell'assetto territoriale sotto questo profilo perchè le province hanno una competenza specifica, demandata loro dalla legge n. 142 del 1990, per gli aspetti di natura programmatica-gestionale, per i settori ambientale e della pianificazione territoriale, per il campo della programmazione economica.

E qui emerge un'altra questione - menzionata anche nel questionario introduttivo all'indagine conoscitiva - che mi sembra fra le più rilevanti, in relazione ad uno strumento che deve trovare una sua collocazione più precisa e definitiva nell'ambito della strumentazione in materia. Mi riferisco, evidentemente, all'accordo di programma, che oltre ad essere strumento di natura economico-sociale è spesso strumento di pianificazione territoriale: l'intervento sul territorio si collega infatti alla pianificazione territoriale nel suo complesso. Soprattutto in situazioni particolari di emergenza si dovrebbe tendere il più possibile a procedure snelle e, pur restando all'interno di un piano organico e di una visione generale, si dovrebbe consentire all'accordo di programma di superare alcuni ostacoli di natura burocratica, alcuni vincoli e determinate rigidità che i piani regolatori presentano.

Io credo che l'accordo di programma - ed anche la conferenza di servizi che potrebbe essere utilizzata in diversi casi - sia una innovazione positiva, se bene utilizzata per situazioni reali accertate che presentano delle necessità concrete; tali situazioni però mi pare trovino grande difficoltà ad essere attuate, sempre per quei problemi di natura conflittuale che sussistono tra i vari enti locali. Credo che le stesse regioni solo malvolentieri utilizzino accordi di programma, perchè ritengono che essi talvolta possano svilire la loro capacità di programmazione più generale del territorio. Compiono quindi un altro errore per il fatto di non voler capire che qui non si tratta di stabilire chi ha un potere maggiore rispetto all'altro, bensì di dare ad ognuno il suo ruolo, cercando di farglielo svolgere al meglio mettendo però in campo delle leggi che definiscano questo ruolo e che non lascino spazi ad ulteriori provvedimenti che o non vengono predisposti, o vengono adottati in maniera contraddittoria e non consentono poi una gestione concreta del territorio.

Questi, secondo me, sono gli elementi principali su cui dovrebbe svolgersi anche in futuro la discussione, cercando di dar corpo una

volta per tutte ai piani territoriali di coordinamento, che rappresentano l'elemento di novità introdotto con la legge n. 142 del 1990; essi sono importanti perchè non ci sono vie d'uscita, c'è una pianificazione su scala provinciale che deve essere tenuta in debito conto. Che essa poi si organizzi su un quadro più generale di programmazione in ambito territoriale e faccia capo alla regione va bene, ma c'è una scala di programmazione soprattutto sul piano territoriale che è stata ben definita nell'ambito provinciale. Sono d'accordo che precedenti esperienze sono fallite perchè c'erano dei problemi di fondo legati all'utilizzo, da parte dei comuni, di strumenti inizialmente previsti come obbligatori e poi divenuti facoltativi, ma oggi una entità territoriale su scala sovracomunale è stata ben definita, per valori ormai storici e geografici, e l'amministrazione provinciale può raccogliere questo tipo di esperienza, che si è venuta creando anche nella storia dell'amministrazione provinciale; credo che su questi punti dobbiamo sciogliere il nodo, in modo che le province facciano tempestivamente quel che devono fare e che la procedura di elaborazione e di approvazione degli strumenti urbanistici sia in qualche modo una volta per tutte definita. Occorre fornire certezze in tempi rapidi affinchè finalmente tutti i soggetti coinvolti possano svolgere un lavoro concreto.

Vi è poi una serie di altri problemi di dettaglio che non affronto in questa fase perchè credo che ora si debba riflettere più in generale sui singoli temi. Vorremmo affrontarli successivamente facendo noi stessi delle proposte organiche ed entrando nel dettaglio, perchè ritengo che l'esperienza dei soggetti titolati sia l'esperienza principale, quella cui poi deve seguire la formulazione di un provvedimento legislativo, come quello sulla pianificazione territoriale, attraverso il quale tentare di riunificare tra loro le varie materie che trovano spesso e volentieri una diversificazione non ben articolata che non consente di perseguire una linea unitaria e gli stessi obiettivi. Ognuno guarda alla materia di propria competenza, indipendentemente da ciò che succede a proposito della materia direttamente collegata. Quando si parla dell'uso dei suoli, dell'ambiente, di strumenti di programmazione, vi deve essere un momento di sintesi che dia la capacità di guidare lo sviluppo complessivo attraverso una conoscenza organica e coordinata dei problemi.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante dell'UPI ed invito i colleghi senatori a rivolgere le loro domande.

ANDREINI. Sembra acquisito che la scelta che dobbiamo fare non come Commissione sia quella di ridiscutere l'intera questione urbanistica sulla quale sarebbe bene acquisire una visione generale. Non so se questa Commissione sarà in grado di produrre uno sforzo del genere fino in fondo o se è opportuno in questa fase politica non eliminare le certezze esistenti per quanto riguarda il controllo e l'uso del territorio; ma queste sono valutazioni personali che possono divergere tra Gruppo e Gruppo.

Mi interessava conoscere il parere degli ospiti qui intervenuti a proposito dei disegni di legge su cui già i partiti ed i Gruppi hanno prodotto uno sforzo e che si riferiscono alla questione degli espropri, sul

meccanismo vigente ex articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, che potrebbe essere dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, sulla proposta del presidente Golfari relativa al catasto delle aree edificabili e all'edificabilità dei suoli, sul vecchio progetto del collega Cutrera presentato alla Camera nella legislatura precedente e sui due problemi relativi agli oneri di urbanizzazione ed ai costi di costruzione.

Sarebbe importante - a mio avviso - incontrarci con voi più spesso in una fase successiva, perchè voi siete una parte dello Stato interessata a queste tematiche e quindi i rapporti devono essere costanti. Vi inviterei anche a farci pervenire per iscritto valutazioni puntuali sulle proposte di legge presentate.

SPECCHIA. Vorrei sollevare due questioni, la prima delle quali è costituita dall'istituto del silenzio-assenso nei rapporti tra regioni e comuni. Premetto una mia piccola valutazione: se dal punto di vista dei principi si può convenire sulla contrarietà ad esso, nei fatti le cose stanno diversamente.

Abbiamo una situazione assurda, come quella della regione Puglia, dove per ottenere un nulla osta per i piani paesistici passano due o tre anni. Si tratta, ripeto - di una situazione insostenibile, in merito alla quale vorrei conoscere la vostra opinione.

La seconda questione riguarda il problema della sanatoria dell'abusivismo, materia questa su cui sono stati presentati anche diversi disegni di legge da parte dei singoli Gruppi. Come voi sapete, al riguardo, fu approvata una legge nel 1985, poi modificata nel 1988, ed oggi, da parte di alcuni, si ripropone una apertura del discorso al fine di regolare definitivamente la materia, soprattutto in considerazione del vuoto legislativo esistente per il periodo 1983-1985.

Anche a tale riguardo, vorrei conoscere l'opinione dell'ANCI.

BORATTO. Signor Presidente, anch'io, come il collega Andreini, ho delle perplessità quando sento introdurre, come è avvenuto non solo nel corso dell'audizione odierna ma anche in quella della scorsa settimana, concetti nuovi, quale quello di piano regolatore flessibile. Infatti, ritengo che sia gli amministratori sia i cittadini abbiano bisogno di certezze circa il governo del territorio. Questo dunque è un tema che andrebbe meglio approfondito. Mi rendo conto di essere vissuto, come amministratore, per trent'anni con criteri urbanistici piuttosto rigidi, sulla scia peraltro di quanto previsto dalle normative che dal 1942 in poi si sono succedute e mi rendo anche conto che l'evoluzione dell'urbanistica ci possa mettere a disposizione altri strumenti; ciò nonostante, continuo a credere che il governo del territorio debba riposare su certezze, indispensabili sia per gli amministratori che per i cittadini.

Vorrei poi rivolgere un'altra domanda relativamente al problema degli espropri. Noi sappiamo che vi sono numerosi contenziosi tuttora aperti e che vi sono degli arretrati per quanto riguarda la definizione delle pratiche di esproprio tra i comuni e i cittadini. Ciò è dovuto non soltanto al fatto che per un lungo periodo di tempo vi sono state incertezze circa l'interpretazione di norme legislative e che sono intervenute un paio di sentenze della Corte costituzionale che hanno

messo in discussione le procedure che si erano avviate, ma anche al fatto che i comuni si trovano in gravi difficoltà finanziarie.

Pertanto, nell'affrontare il tema degli espropri, vorrei avere lumi dall'ANCI circa i criteri migliori per redigere una legislazione in materia che, pur non cadendo sotto la mannaia della Corte costituzionale, non comporti la bancarotta per i comuni: se invece così fosse, tutte le previsioni di esproprio per realizzare opere pubbliche sarebbero inutili.

PADULA. Senatore Andreini, nel rispondere alla sua domanda faccio riferimento a quanto ebbi occasione di dire qui nella precedente occasione. Aggiungo solo che a proposito dell'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni della legge 8 agosto 1992, n. 359, il criterio dell'abbattimento del 40 per cento nella determinazione delle indennità di esproprio pone molti problemi. Voi sapete, del resto, che il Ministero non ha ancora proceduto ad emanare il regolamento che dovrebbe dare attuazione al principio della cosiddetta «urbanizzazione legale e di fatto». È questa la formulazione usata nel testo di legge e forse il difetto sta all'origine perchè non si riesce a capire bene che senso abbia quella «e». Infatti, se si fosse trattato di una «o», sarebbe stato abbastanza chiaro l'intento del legislatore, ossia quello di andare nel senso della giurisprudenza della Cassazione che, notoriamente, non tiene assolutamente conto delle definizioni urbanistiche ritenendo anche le aree cimiteriali, in qualche modo, da indennizzare. Ho fatto un esempio un po' banale, forse un po' macabro ma che fotografa bene la realtà. La Cassazione infatti ritiene che tali aree, pur essendo totalmente inedificabili, un qualche sfruttamento lo possono anche avere e quindi riconosce loro un contenuto di utilizzazione. Invece, quella «e» fa sorgere notevoli difficoltà; al riguardo, noi abbiamo tenuto un convegno a Milano, come ANCI-Lombardia, ma personalmente conosco anche i dati relativi alla città di Brescia, i quali confermano il fatto che, assumendo i parametri contenuti nell'articolo 5-bis, si scende a valutazioni notevolmente basse, ben al di sotto, purtroppo, di quella soglia ritenuta equa dai comuni per le transazioni.

Vi porto un esempio. Su aree agricole della città di Brescia, da acquisire ai sensi della legge n. 167 del 1962, il comune trattava con sufficiente serenità attorno alle 20.000 lire al metro quadrato, mentre, sulla base del nuovo criterio, gli indennizzi sono arrivati, al massimo, a 8.000 lire al metro quadrato. Questo crea naturalmente delle grosse difficoltà perchè i privati, a queste cifre, non ci stanno più e i nostri funzionari sono molto cauti nello scostarsi da tale parametro perchè hanno ovviamente paura di assumersi delle responsabilità.

Io credevo che il riferimento all'edificabilità di fatto potesse essere in qualche modo concepito proprio come un elemento che consentisse di avere un minimo di elasticità per arrivare a delle intese bonarie; invece, in realtà si torna indietro e si accoglie il criterio francese: non basta cioè che un'area sia ritenuta edificabile ma, all'interno della classificazione, si va a vedere se esistono, ad esempio, la rete di trasporto, il metano, l'energia elettrica, eccetera. Pertanto, capite che questo parametro va addirittura a ridurre il limite della cosiddetta edificabilità legale.

Debbo dire quindi che finora non sembra che il problema - di cui ci siamo occupati anche nella precedente audizione - si possa considerare risolto, salvo il fatto che certamente queste valutazioni consentono ai comuni di chiudere molti dei contenziosi tuttora pendenti. Tenete presente, però, che anche questa norma è stata già rinviata alla Corte costituzionale perchè non vi è dubbio che possa essere considerata lontana da quel principio di «equo ristoro» fissato dalla Corte e quindi viviamo ancora in una stagione di grande incertezza.

In conclusione, io non riprenderei, senatore Andreini, la questione più generale. Il Presidente e il senatore Cutrera sanno che come associazione non abbiamo elaborato un'opinione precisa, per cui direi cose più a titolo personale. So peraltro che il senatore Cutrera ha presentato una proposta, che non vedo ancora stampata.

CUTRERA. Posso però dirle che si tratta della riproposizione del testo che il Gruppo del PSI aveva presentato all'inizio della passata legislatura, da non confondere con il testo licenziato successivamente per la Camera dei deputati.

PADULA. Mi riservo comunque di rispondere al quesito posto dal senatore Andreini. Se la discussione di questi testi verrà affrontata dalla Commissione, farò pervenire eventuali osservazioni della Consulta casa e territorio che si andrà a ricostituire il prossimo 18 febbraio.

Circa gli oneri di urbanizzazione e i costi di costruzione, non so se siano in corso proposte a livello nazionale; so che esistono a livello regionale. Comunque, come comuni siamo interessati al mantenimento degli oneri di urbanizzazione. Il cosiddetto costo di costruzione, se si dovesse arrivare ad un nuovo regime dei suoli, potrebbe essere indubbiamente superato. Secondo la cosiddetta «legge Bucalossi», esso era nato come un prelievo parziale per l'edificabilità aggiuntiva, e quindi la filosofia era la stessa. Di fatto ha poi assunto una natura di tipo parafiscale, ma la matrice ideologica era quella. Se si arrivasse invece ad un regime come quello di cui alla proposta del senatore Cutrera, il costo di costruzione verrebbe assorbito dal prelievo che comunque risulterebbe superiore al *plafond* minimo edilizio.

Al senatore Specchia vorrei dire che sul silenzio-assenso siamo sempre stati favorevoli, evidentemente per certi tipi di interventi e per tutte le manutenzioni, anche quelle straordinarie (lo dico io da amministratore), ben sapendo però che tutto dipende molto dalla gestione amministrativa che si fa di queste definizioni. Infatti, sotto la voce manutenzione straordinaria vengono inseriti spesso interventi di ristrutturazione edilizia. Sono invece pienamente d'accordo sul silenzio-assenso a proposito di nulla osta di carattere ambientale e territoriale, e comunque sul principio stabilito dalla normativa vigente.

SPECCHIA. Il problema che volevo porre è quello del rapporto comuni-regioni, anche per i piani regolatori e per le varianti generali. Come lei sa, vi sono situazioni in cui passano anche sette o otto anni durante i quali i piani regolatori viaggiano all'interno degli uffici regionali.

PADULA. Credo che la maggiore difficoltà per il sistema delle autonomie derivi dal fatto che, anziché rispettare il criterio - che ho richiamato prima - del principio di sussidiarietà, cioè la possibilità di esercitare i poteri sostitutivi, in questo paese si è ceduto alla tentazione per cui, siccome alcune situazioni non funzionano, si è messo sotto vigilanza tutto il sistema. Se mi consentite, vorrei fare l'esempio della sanità. La nostra disputa con il ministro De Lorenzo è proprio su questo punto, perché non è pensabile che, se in alcune regioni d'Italia non si riesce a far funzionare le unità sanitarie locali, si debbano automaticamente abolire alcune esperienze che invece hanno visto amministratori capaci lavorare seriamente.

A mio parere, la vera soluzione è che, se una regione non risponde entro sei mesi ad un comune, si dovrebbe consentire a quest'ultimo di veder esaminato il suo piano dal Ministero dei lavori pubblici. Dico ciò perché in Inghilterra le cose funzionano in questo modo: i piani regolatori vengono esaminati dal Ministro. Non è vero infatti che avvicinando l'esame dei piani regolatori agli interessi vi sia un grande miglioramento. Gli amici rappresentanti dell'UPI sanno che laddove si è fatta la delega alle province in materia di esame dei piani regolatori la possibilità di condizionamento e di pressione è aumentata a dismisura. D'altronde, quando una volta il piano regolatore veniva approvato dal Ministro dei lavori pubblici, i diretti interessati nelle sue vicinanze potevano essere due o tre; se il piano regolatore viene invece esaminato nella città interessata, le persone che possono influire per far mettere le mani su una variante anziché su un'altra diventano trecento. È chiaro che più si avvicina il centro decisionale al groviglio degli interessi - ripeto - più gli interessi sono in grado di farsi sentire.

A proposito di abusivismo voglio dire che ero ancora vice presidente di questa Commissione quando il Senato approvò l'estensione al 1985 del condono. La Camera purtroppo allora non ci seguì e si creò una disputa, con la marcia promossa dal sindaco di Vittoria. Sono comunque convinto che prima o poi, magari con un filtro anche più rigoroso di quello che si era previsto con la legge n. 47 del 1985, bisognerà arrivare a recuperare il periodo 1983-1985, probabilmente andando anche oltre. Semmai, si dovrebbero vincolare le risorse che si possono ricavare dal condono agli interventi di risanamento di questi quartieri. Il concetto fondamentale, anche dal punto di vista degli enti locali, è proprio questo: laddove si condona in un quartiere, bisognerebbe poi che il gettito del condono non finisse a ripianare altri debiti, ma si traducesse in piani di recupero del quartiere stesso, come già previsto dalla citata legge n. 47, dotandolo di quel minimo di strutture, di verde e di strade che prima non c'erano (così come in parte è stato fatto a Roma).

Sono settentrionale e so che il problema al Nord non esiste e che si potrebbe rischiare di premiare chi ha proseguito in un certo andazzo. È però anche vero che determinate situazioni che sappiamo esistere nel Mezzogiorno prima o poi andranno recuperate.

All'inizio ho detto che un minimo di definizione di piano regolatore deve essere mantenuto, come ha detto anche il senatore Boratto. Infatti, alla base del piano regolatore deve esserci un minimo di certezza del diritto, sia per gli amministratori, sia per gli interessati. Siamo un paese

con una forte tradizione di diritto romanistico, non certo un paese di *common law*, in cui quindi la giurisprudenza è improntata ad una forte tutela del diritto di proprietà. Pertanto, pur all'interno di una visione che consenta di adattare le previsioni di determinati *standards*, che vanno rispettati, alla concreta progettazione di porzioni di territorio su scala adeguata, un minimo di certezza va comunque garantito.

Per quanto riguarda le espropriazioni evidentemente mi riconduco a quanto ho detto rispondendo al senatore Andreini. Va allora bene anche il testo dell'articolo 5-bis della legge n. 359 del 1992, perchè esso comporta valutazioni molto basse, però credo che anche per i comuni, almeno quelli che vogliono operare soprattutto sul patrimonio edilizio esistente, il problema non sia tanto quello di abbassare i valori fino al punto di incontrare una nuova censura di incostituzionalità, quanto quello di avere le certezze e le risorse per avviare un processo del recupero e di riutilizzo.

Come è noto, presso una sezione della Cassa depositi e prestiti vi sono circa 20.000 miliardi di lire che possono essere stanziati per riattivare anche l'industria edilizia. Ciò che noi raccomanderebbero è che, se anche si dovesse riaprire questo discorso, ciò avvenga prevalentemente sul versante dei piani di recupero, delle ristrutturazioni urbanistiche e del recupero delle periferie, piuttosto che in termini di nuova espansione degli agglomerati urbani. Infatti, il rischio che si corre è che sotto l'emergenza occupazionale venga predisposto qualche altro programma straordinario di espansione, mentre, a mio avviso, bisognerebbe procedere al recupero delle periferie, investendo solo un 50 per cento degli stanziamenti per la costruzione di nuove abitazioni e la rimanente percentuale per l'ampliamento del verde urbano o per il completamento dei quartieri, senza proseguire lungo questa linea di crescita quantitativa. D'altra parte, nonostante tutto siamo il paese che consuma la quota *pro capite* di cemento più alta di tutto il mondo.

CIANI. Signor Presidente, mi riservo di puntualizzare alcune tematiche in un secondo momento, quando avremo conosciuto meglio, almeno per quanto ci riguarda, i vari provvedimenti legislativi presentati in materia.

D'altra parte, poichè la Commissione per la pianificazione territoriale dell'UPI si è insediata in questi ultimi giorni, non abbiamo avuto modo di procedere ad alcuna valutazione al riguardo.

Per quanto concerne alcune domande che sono state poste, come ad esempio quella sull'istituto del silenzio-assenso, posso affermare in via di principio la mia contrarietà a questo tipo di impostazione per ovvi motivi. Semmai, dobbiamo preoccuparci affinché certe storture non si verifichino; è questo il punto principale. Dobbiamo porre gli enti locali nella condizione di operare in maniera completamente diversa, rispetto a quanto stanno facendo attualmente, per vari motivi che non sto ad indicare. Non basta certamente una legge, come la n. 241 del 1990, per poter stimolare gli enti locali a fornire delle risposte in tempi utili, perchè le loro difficoltà oggettive di funzionamento sono tali che comunque, al di là delle varie normative vigenti, non esistono le condizioni che consentano di fornire - lo ripeto - adeguate risposte in tempi utili. Si tratta di operare affinché tali condizioni sussistano fin da

domani. Ciò vale per le piccole questioni su cui i comuni debbono rispondere ai cittadini, così come per i problemi più importanti che poi hanno una ripercussione finale sui cittadini stessi; mi riferisco, ad esempio, all'approvazione degli strumenti urbanistici da parte delle regioni.

A tal proposito, il problema non è tanto quello di favorire una maggiore risposta attraverso il silenzio-assenso, perché se si favorisce l'utente, ciò avviene nello specifico e non all'interno di una visione più complessiva. Infatti, talune volte un'approvazione forzata, oppure una risposta fornita frettolosamente tenendo presente una certa normativa, in realtà poi possono stravolgere alcune cautele che vanno oggi poste in evidenza, soprattutto in tema di guida dello sviluppo urbano e territoriale.

Vi è poi la questione, alquanto complessa, della proroga del condono edilizio. È difficile stabilire se sia giusta o meno, fino a quale data concederla e se è già stato sufficiente il condono posto in essere poco tempo fa, cioè fino all'ottobre del 1983, oppure se debba essere prolungato, così come si vocifera da tempo, fino al 1985.

Pure io ritengo - come ha detto poc'anzi il presidente dell'ANCI Padula - che vi sono delle situazioni che comunque dovranno essere risolte, perché se anche non trovano una giustificazione occorre egualmente fornire delle risposte. Se bisogna per forza di cose ricorrere ad un provvedimento di tal genere, lo si faccia in modo definitivo e ultimativo fino ad una certa data.

Sono anch'io d'accordo sul fatto che si debbano adoperare le risorse che potranno derivare dal condono per fornire risposte oggettive, che servano veramente ad una razionalizzazione del territorio e dei centri abitativi e al recupero di alcune situazioni che nel frattempo si sono sviluppate in maniera anomala. Tali risorse debbono essere finalizzate a fornire delle risposte con dei ritorni, senza costituire delle pure economie. Ad un certo punto, il cittadino deve conoscere a cosa servono in maniera chiara. Questo è il nodo sostanziale.

Vorrei ora riprendere una questione legata al problema delle certezze. È evidente che dobbiamo averne; credo che procedure certe stiano alla base dello sviluppo territoriale, per cui vorrei fugare ogni dubbio sul fatto che si pensi a strumenti di novità di programmazione del territorio che non abbiano utili riferimenti. Vi è a tal proposito un bagaglio di esperienza che risale alla legge urbanistica n. 1150 del 1942 e ad una serie di normative che si sono susseguite e che hanno più o meno delineato lo sviluppo territoriale. Vi sono alcuni principi che sono stati alla base dell'elaborazione dei piani regolatori che nessuno vorrebbe disconoscere dall'oggi al domani. Vi sono delle situazioni, con le quali fa i conti ogni giorno chi gestisce il territorio, che non possono più essere sottaciute.

Al di là di alcune certezze in tema di programmazione territoriale, attraverso i piani regolatori generali e gli strumenti attuativi, restano delle questioni aperte: se il piano regolatore deve essere dettagliato o meno, se esso deve essere uno strumento di carattere generale con cui poi si deve operare attraverso strumenti meramente attuativi, quali modalità devono presiedere alla redazione dei progetti esecutivi; sono tutti problemi che vanno affrontati e affinati anche attraverso le

esperienze dirette che i comuni hanno acquisito, e soprattutto attraverso le procedure di attuazione di questi strumenti. Non sto qui a ripetere quale potrebbe essere a mio avviso la soluzione migliore; affermo soltanto che alcune di queste certezze esistono tuttora e devono continuare ad essere tali, ma vi sono alcuni aspetti con cui bisogna fare i conti. Quando si parla, ad esempio, di piano-processo, non si vuole tanto indicare un qualcosa che può rimanere vago e fumoso, ma si ritiene che vi debbano essere degli strumenti legislativi che permettano di modificare il piano regolatore come elemento di indirizzo, senza evidentemente stravolgerne i principi informativi, e di porre in essere delle modifiche in tempi estremamente rapidi.

Questo è il punto fondamentale, immaginando che il piano regolatore non è qualcosa di immutabile. Infatti ogni volta che si verifica qualche situazione nuova, occorre adeguarsi; la società si muove con una velocità tale che uno strumento «prefabbricato» non può essere più rispondente a questi mutamenti e di conseguenza l'importante è adattare questo strumento di fondo modificandolo con procedure che siano però di estrema snellezza e che rispettino i principi informativi di uno strumento che comunque indica gli obiettivi. Nessuno può disconoscere questo aspetto ma il punto fondamentale è individuare gli strumenti che consentono le modificazioni necessarie senza procedure burocratiche che durano a volte 6, 7, 8 anni per variazioni anche marginali.

BORATTO. Ciò dipende dalla inefficienza delle istituzioni più che dalla farraginosità delle leggi.

CIANI. Certamente, ma le istituzioni si fondano su leggi, si fondano sulla capacità di dare risposte attraverso gli strumenti disponibili. È chiaro che se gli strumenti non vengono dati anche le istituzioni falliscono.

SCIVOLETTO. Signor Presidente, vorrei rivolgere alcuni brevi quesiti.

In primo luogo per quanto riguarda l'intervento sul patrimonio edilizio esistente io penso, come altri colleghi, che questo settore rappresenti una scelta strategica per i prossimi anni e decenni in rapporto alla questione del territorio, all'uso delle risorse e all'utilizzo dei servizi già esistenti nelle città. Chiederei che su questo punto si precisasse ulteriormente il giudizio ed anche il tipo di richieste che è opportuno avanzare sia sul terreno normativo e legislativo sia per quanto riguarda la valutazione dell'impegno finanziario, sempre che si assuma il valore strategico della scelta di intervenire sul patrimonio edilizio esistente.

La seconda questione, in qualche modo collegata alla prima, riguarda la vasta problematica relativa all'adeguamento antisismico dei centri storici e degli edifici che sono stati costruiti anteriormente all'entrata in vigore dei provvedimenti relativi; anche questo intervento comporta una spesa enorme. Quello che però accade in seguito ad un terremoto in termini di vite umane e di tutela del patrimonio ha un valore incommensurabilmente più elevato.

La terza questione riguarda un tema delicato: l'indice di edificabilità dei terreni agricoli.

A tale riguardo vi sono due problemi, uno relativo al fatto che vi sono tipi di colture altamente intensive che giustificano una unità produttiva familiare senza bisogno di arrivare ai 10.000 metri quadrati; la seconda questione è una tendenza avvertita in alcuni centri di media grandezza e dovuta al congestionamento della città e al desiderio di una vita tranquilla, a costruire case unifamiliari collocate in zone periferiche, negli agglomerati rurali.

Relativamente a questi due aspetti è pensabile mettere in discussione questo indice di edificabilità dei terreni agricoli?

PADULA. Per quanto riguarda l'ultima questione da lei posta, noto che una delle carenze dei nostri strumenti urbanistici è quella di aver considerato gli usi agricoli come residuali mentre oggi i più moderni piani regolatori tendono ad individuare anche all'interno delle stesse destinazioni agricole colture che vanno protette con vincoli specifici ed articolati.

Chiunque conosca le varie conformazioni del nostro paese ha ben presenti certe zone urbanistiche diffuse sul territorio, come quello toscano e umbro, e non vorrei che si aprissero spiragli nei quali far passare cose come la possibilità di costruire le seconde case su determinati terreni, perchè sappiamo che il rischio è quello.

Per quanto riguarda la legislazione antisismica, il senatore Scivoletto ha sottolineato una cosa verissima che conosciamo da molto tempo, ma per ora non esistono risorse da utilizzare in caso di interventi di ricostruzione o ristrutturazione là dove sia necessario intervenire per applicare le prescrizioni antisismiche. Non esistono vere e proprie leggi che consentano di fornire aiuti per tale tipo di intervento: si tratta di casi eccezionali e questo ci lascia esposti a rischi qualora dovessero verificarsi eventi sismici di gravità eccezionale.

Per quanto riguarda il primo quesito sollevato dal senatore Scivoletto, credo che soprattutto in materia di edilizia agevolata la quota di risorse che tradizionalmente veniva data al sistema delle imprese (il 50 per cento alle cooperative, il 40 per cento alle imprese e il 10 per cento ai comuni e agli IACP), come sa bene chi ha fatto l'amministratore comunale, ormai non venga più concessa. Almeno nelle zone che conosco meglio non esiste più la necessità di finanziare le imprese per la parte delle nuove costruzioni: personalmente darei i contributi ad esse solo in caso di recupero del patrimonio edilizio esistente. La domanda vera che ancora esiste può essere soddisfatta dalle cooperative che organizzano questo fabbisogno, peraltro limitato, mentre l'aiuto alle imprese rischia di essere ancora indiscriminato e non più coerente.

Ritengo quindi che sarebbe opportuno stabilire per legge che questi contributi agevolati devono essere finalizzati, per quanto riguarda il sistema delle imprese, prevalentemente se non esclusivamente al recupero del patrimonio edilizio. È chiaro che lo strumento che consente di intervenire sul patrimonio esistente già c'è ed è il piano di recupero relativo alla cosiddetta «legge Botta-Ferrarini», la n. 179 del 1992. Ritengo, inoltre, che su questo terreno esiste certamente un problema sociale di cui sono in genere protagonisti i comuni e che è quello della sistemazione della popolazione. L'ostacolo maggiore agli

interventi sul patrimonio esistente è la presenza degli inquilini, e pertanto è chiaro che gli interventi sono più fluidi dove si è riusciti ad acquisire gli immobili liberandoli dagli inquilini ed assegnandoli poi all'impresa o alle cooperative. Infatti, se sono le imprese a dover liberare gli immobili dagli inquilini si hanno ritardi notevoli.

CIANI. Per quanto riguarda i patrimoni edilizi esistenti, c'è un'indicazione abbastanza forte che si rivolge verso un uso abitativo in modo da consentire una razionalizzazione dei centri abitati; mi sembra un indirizzo opportuno anche se è necessario verificare quali siano gli strumenti finanziari che consentono l'attivazione di questo tipo di procedure.

Per quanto riguarda le leggi che regolano gli interventi sui centri storici legati a problemi di carattere sismico, esistono alcune difficoltà. Se da una parte si ritiene di intervenire legislativamente sui centri storici con tutte le cautele necessarie, dall'altra ci sono problemi di natura economica che devono rapportarsi a questo tipo di strumentazione in maniera tale da favorire in seguito il recupero di questo patrimonio attraverso opere che in molti casi richiedono spese molto onerose e che non hanno certo una rilevanza lieve; pertanto, c'è da capire quale tipo di strumento finanziario di appoggio a chi interviene è in grado di mettere in campo lo Stato.

Se non si sposano questi due elementi ciò significherebbe operare soltanto sulla carta, come spesso avviene, mentre nella realtà si finirebbe per non dare operatività a quanto si propone.

Anche a mio parere il problema dell'indice di edificabilità dei terreni agricoli è di natura regionale; in realtà l'edificazione delle zone agricole dovrebbe essere regolata da leggi regionali. Ad esempio, nella regione Toscana tale indice non viene più applicato perchè l'edificazione è regolata attraverso la produttività del fondo; viene realizzato un esame preventivo da parte delle amministrazioni provinciali, prima che il progetto venga esaminato in comune, per verificare la compatibilità degli interventi richiesti in rapporto alla produttività dei fondi. Certamente questa procedura non risolve il problema in tutti i casi perchè talvolta la legislazione regionale stride con questo tipo di indicazioni; in ogni caso però la valutazione di un'utilizzazione aziendale unita ad altre valutazioni di tipo ambientale potrebbe rappresentare una procedura molto valida, soprattutto, nelle zone agricole.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI per il prezioso contributo offerto alla nostra indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,50.