

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

4^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 FEBBRAIO 1993

Presidenza del Vice Presidente PIERRI

INDICE

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL

PRESIDENTE	Pag. 3, 10 17	DE GASPERI	Pag. 7
ANDREINI (PDS)	11, 13, 15	FALASCA	4, 14, 15
CUTRERA (PSI)	13	PIGNOCCO	9, 16
MONTRESORI (DC)	10, 15		
PARISI Vittorio (Rifond. Com.)	10		
TABLADINI (Lega Nord)	12		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, architetto Falasca, CISL, architetto Pignocco, e UIL, dottor De Gasperi.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL

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

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

Ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, architetti Falasca e Pignocco e dottor De Gasperi, per aver accolto l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva, promossa dalla Commissione ambiente per raccogliere valutazioni utili ai fini di un'eventuale modifica della legislazione urbanistica vigente nel nostro paese. Inoltre voglio porgere le scuse del presidente Golfari, perchè per altri impegni non ha potuto presiedere a questa audizione.

Siamo alla quarta audizione: abbiamo già ascoltato i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, alcuni esperti in materia urbanistica (il professor Stevan, preside della facoltà di architettura del Politecnico di Milano, e il professor Schiaffonati, ordinario presso lo stesso Politecnico) e il professor Avarello, segretario generale dell'INU.

La finalità principale dell'indagine conoscitiva riguarda l'opportunità di una modifica della legge urbanistica n. 1150 del 1942, a cinquant'anni dalla sua approvazione, in un contesto storico e culturale molto diverso, e a ventun anni dal trasferimento delle competenze in materia urbanistica dallo Stato alle regioni.

Nel dibattito culturale in atto nel nostro paese, alcuni ritengono che la legge n. 1150 sia ancora valida e costituisca lo strumento urbanistico di riferimento; altri sostengono la necessità di una revisione, anche radicale, alla luce della maggiore sensibilità che si riscontra nell'opinione pubblica e in alcuni settori del mondo accademico e urbanistico per i problemi ambientali, al fine di ricongiungere tali problematiche con quelle urbanistiche e territoriali.

Nel corso delle audizioni precedenti, da parte degli esperti che abbiamo ascoltato, si è parlato di un'eccessiva rigidità degli strumenti urbanistici, soprattutto di quelli attuativi e settoriali, che avrebbero introdotto un sistema «a cascata» in contrasto con la flessibilità del piano, anche in vista delle nuove esigenze dell'economia italiana. Si sono lamentate pure le lungaggini burocratiche necessarie per l'approvazione dei piani urbanistici: i tempi spesso non sono in sintonia

con i piani regolatori e si limitano a fotografare lo sfascio urbanistico che nel frattempo si è verificato nelle nostre città.

Altri problemi sono emersi: ad esempio se si dovrà procedere all'esame di un disegno di legge di revisione urbanistica, quale indirizzo si dovrà assumere in materia di recupero dei centri storici oppure se si dovrà continuare a privilegiare l'espansione illimitata delle città.

Abbiamo predisposto un questionario che può essere un'utile guida per le vostre riflessioni. Sulla base di questo, fate le vostre osservazioni preliminari e successivamente i senatori vi rivolgeranno domande di chiarimento alle quali darete risposta.

FALASCA. Innanzitutto, desidero ringraziare la 13ª Commissione permanente del Senato per averci invitato a partecipare all'indagine conoscitiva che sta svolgendo. Devo premettere che ci troviamo in un certo imbarazzo, poichè il materiale su cui si basa l'audizione ci è pervenuto da pochi giorni per cui non abbiamo avuto la possibilità di fare un'analisi attenta ed un confronto tra le varie organizzazioni. Quindi, in questo primo incontro - auspico che ce ne siano degli altri - ci limiteremo solo ad alcune considerazioni molto generali, ripromettendoci di inviare alla Commissione un'articolata e dettagliata relazione. Recentemente si è svolta l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche presso le Commissioni riunite 8ª del Senato e VIII della Camera: avendo avuto il tempo necessario a disposizione, mi pare che l'esperienza sia stata estremamente utile.

Venendo al merito dell'audizione, siamo molto favorevoli ad un'iniziativa del genere perchè mi sembra che consenta di riprendere il filo di un ragionamento che, pur presente negli ultimi anni, non è stato affrontato con il necessario approfondimento; probabilmente è stato collegato eccessivamente alla problematica degli espropri, importante ma parziale. Invece in questo documento mi sembra si riproponga il tema in tutta la sua articolazione e complessità. Quindi, da questo punto di vista, accogliamo con grande favore l'iniziativa del Senato e faremo di tutto perchè si sviluppi nella maniera migliore.

Rispetto al documento che ci è pervenuto - non vorremmo francamente entrare nel merito dei singoli punti, anche se potremmo eventualmente farlo su specifiche sollecitazioni - vorrei fare un'osservazione preliminare. Da una prima e sommaria lettura, per l'impostazione generale del documento e per l'ordine delle singole domande, rileviamo da una parte una sorta di casualità e - consentitemi di dirlo - dall'altra un invito un po' troppo netto a rispondere con un sì o con un no, quando i problemi sono di una tale complessità da richiedere un'ampia articolazione di merito. Quindi, riteniamo che si debba prima dare un ordine più rispondente al ragionamento generale e poi dare le risposte.

Nella premessa si fa una breve considerazione sul processo di evoluzione in atto in Italia, che noi riteniamo debba essere un po' sviluppata. Ad esempio, è in atto un dibattito a livello europeo (sicuramente conoscete il Programma Europa 2000), per cui il problema della pianificazione territoriale coinvolge un ambito sopranazionale: nella premessa, però, non se ne fa cenno. Noi riteniamo che

questo ambito sia di interesse strategico, per il paese, perchè all'interno di esso si sviluppano temi di enorme rilevanza per l'integrazione territoriale europea (non da ultimo, quello dell'alta velocità).

Un secondo tema che viene proposto, ma che richiederebbe ben altra attenzione, riguarda la tematica delle politiche ambientali, in particolare relativamente alle forme di tutela delle risorse naturali fondamentali.

Un terzo tema di analisi - più approfondito nella premessa - si riferisce ai processi di trasformazione urbana, al cosiddetto ciclo urbano. Ed in particolare al passaggio da una fase in cui dominava il tema della crescita urbana alla fase attuale in cui il tema centrale è quello della rigidificazione, del decongestionamento, del recupero urbano.

Credo che già da queste problematiche emerga una prima valutazione circa la necessità di una profonda revisione della legge n. 1150 del 1942, definita ed approvata in un contesto territoriale generale completamente diverso da quello attuale: in una fase differente del ciclo urbano, tra uno stadio di espansione ed una fase di profonda trasformazione; in un momento in cui le tematiche ambientali non avevano la rilevanza di oggi. Da questo punto di vista, pertanto, dovrebbe essere avviata una profonda revisione della legge. C'è da domandarsi però se lo stato del confronto e del dibattito culturale e politico consentano una operazione così ambiziosa in tempi brevi.

Vi è un altro rilevante problema che, a mio avviso, non viene affrontato nel documento, ma che, con molta probabilità, è alla base del fallimento della pianificazione urbanistica in Italia. Mi scuso per la schematizzazione, ma ritengo di poter esprimere questo giudizio in quanto, ancora oggi, nella maggior parte delle regioni d'Italia il numero dei piani regolatori è ridottissimo. Si riallaccia a questo punto l'importante questione dei poteri, che deve essere affrontata in tutta la sua ampiezza e complessità.

Nel questionario viene posta anche una domanda sul fallimento della pianificazione urbanistica regionale. Ritengo che la vera ragione - ancorchè discutibile, stante la necessità di risposte articolate - risieda nella non corrispondenza tra la competenza e il potere relativo a questa stessa competenza: le regioni di fatto non hanno reali poteri di governo dell'economia. Se non si eliminasse questo substrato, risulterebbe difficile capire come potrebbe essere governato il processo di pianificazione.

È necessario e urgente procedere a una riorganizzazione istituzionale dei poteri e conseguentemente al trasferimento alle regioni di ampie competenze dal punto di vista economico. Sono convinto che la problematica istituzionale, oltre ad essere una questione di grande attualità, costituisca uno dei nodi fondamentali da prendere in considerazione anche in relazione alla pianificazione urbanistica.

Non a caso le regioni insistono nel rivendicare la titolarità in materia di assetto territoriale, e si intravede a questo punto una seconda risposta generale al questionario. La sensazione che ho provato leggendo la premessa del documento è che non vi sia la necessaria convinzione sulla necessità di un maggior governo dei processi di trasformazione territoriale. L'interrogativo principale è come ciò sia

realizzabile. A mio avviso, forme rigide e gerarchiche degli strumenti e delle competenze non sono più percorribili. Sarebbe di fondamentale importanza individuare delle forme partecipate di governo dei processi di trasformazione, ovvero concertare il più possibile il governo di tali processi. È in sostanza questo l'enorme problema che ci si presenta.

In sede CNEL si è aperto un dibattito volto a verificare come i vari interessi a livello locale e di società intermedie si rapportino tra loro a fronte di obiettivi comuni. Il nodo della questione risiede nella necessità di predisporre una strumentazione che consenta di conseguire ed utilizzare i risultati derivanti dalla concertazione testè richiamata.

Il piano regolatore, come è stato contemplato dalla legge n. 142 del 1990, è inadeguato rispetto alla dinamica dei processi, proprio per il vizio di origine di essere stato previsto per le città in espansione. Oggi, al contrario, si è in presenza di processi di trasformazione urbanistica, di cui sono esempio clamoroso (e ne avrete certamente discusso in altre precedenti audizioni) il caos e la congestione urbana. L'inquinamento altro non è che l'effetto di un «non governo» del processo di trasformazione dei centri storici con particolare riguardo alle destinazioni d'uso.

Per quanto esistano norme e disposizioni che potrebbero consentire il governo di tali trasformazioni, di fatto la legislazione vigente si è dimostrata inadeguata. Consistenti quote di edilizia abitativa si sono trasformate in centri di attività terziaria, con conseguente modificazione e sconvolgimento dei centri urbani. Di conseguenza abbiamo grandi città - come Roma - congestionate dal traffico e bloccate dall'inquinamento. Da questo punto di vista occorre una strumentazione più efficace e più agile. Se non riusciremo a governare queste dinamiche, non vi sarà pianificazione in grado di sortire gli effetti auspicati. Gli strumenti di pianificazione devono essere più strategici ed è necessario dotarsi di una strumentazione di intervento all'interno di linee strategiche per realizzare gli indirizzi stabiliti.

Emerge poi la novità, il cui contenuto andrebbe approfondito, della titolarità di poteri delle province e delle aree metropolitane in base alla legge n. 142 e viene anche da domandarsi quali effetti produrrà il piano territoriale provinciale e delle città metropolitane. Allo stato si può affermare che il livello di pianificazione strategica e il citato piano provinciale non siano ancora adeguatamente definiti.

In merito agli strumenti, sia il meccanismo dello *zoning* che è in qualche modo saltato, sia (ma qui il discorso si fa più complesso perchè bisognerebbe entrare nel dettaglio per capirne il fallimento) i programmi di recupero di cui alla legge n. 457 del 1978 sono completamente inapplicati. In questo contesto l'insistente riferimento contenuto nel questionario alla legge n. 179 del 1992 che prevede il programma integrato si rivela eccessivamente tendenzioso. Siamo stati tra i principali sostenitori del meccanismo di programma integrato; a mio avviso, però, è un errore considerarlo un piano, tant'è vero che viene chiamato programma. Il programma integrato infatti non è un piano urbanistico, bensì un meccanismo di concertazione tra diversi soggetti istituzionali; un programma di trasformazione di una parte delle città, che non può essere assunto come strumento fondamentale di governo del processo, ma che costituisce una procedura che può

intervenire in una determinata fase dello stesso, senza tuttavia sostituire l'intero processo di pianificazione territoriale.

Riteniamo che debba essere molto chiara l'esigenza di una *programmazione strategica nell'ambito della quale si possa intervenire con una strumentazione di programma integrato e con l'ulteriore strumentazione disponibile in base alla legge n. 142*, perchè se ciò non avvenisse non vi sarebbe alcuna garanzia.

Vi sono poi altri problemi, cui marginalmente si fa cenno nel documento. Riguardo ai meccanismi procedurali, riteniamo profondamente inadeguata l'attuale struttura pubblica in materia di gestione urbanistica. L'esperienza insegna che, se alla base non esiste una *tecnostuttura adeguata, una legge, anche se ben formulata, rimane del tutto inefficace*. Gli interrogativi sui tempi necessari alla approvazione dei piani urbanistici, al rilascio delle concessioni o per l'istituto del silenzio-assenso, sono in rapporto di stretta subordinazione rispetto alla costituzione di una competenza tecnica all'interno della pubblica amministrazione. Non credo sia una forzatura affermare che la questione morale derivi in gran parte da questo problema, che pertanto non si può sottovalutare o risolvere asserendo, ad esempio, che siamo *d'accordo sull'istituto del silenzio-assenso o che per ottenere una licenza ci vuole troppo tempo*.

Altro rilevante problema riguarda le risorse. Le trasformazioni urbane hanno un costo, sia per il pubblico che per il privato, e sarebbe auspicabile per il futuro poter disporre di piani di riorganizzazione urbana in cui siano indicati con chiarezza i costi da sostenere, i soggetti che mettono a disposizione le risorse o comunque dove queste possono essere reperite. *Fino ad allora, qualsiasi ragionamento rimarrebbe largamente astratto*.

Altro tema di grande attualità riguarda il governo della rendita, cui si connettono quelli dell'autonomia impositiva, delle tariffe e delle tasse sul suolo. Siete tutti a conoscenza delle dinamiche del mercato immobiliare: *oggiogiorno qualcuno parla di flessione; personalmente parlerei di riflessione*. Agli attuali prezzi di mercato per una famiglia di *medio reddito diventa inaccessibile l'acquisto di un appartamento*. Sarebbe allora opportuno pensare ad uno strumento di controllo dei livelli di rendita. In proposito la riforma del catasto e l'istituzione di una *imposta patrimoniale costituiscono novità interessanti da approfondire in tutte le loro implicazioni per il governo del mercato immobiliare: rendimenti, fiscalità, indennizzi*. È molto interessante l'articolo 16 del decreto legislativo n. 504 del 1992, che prescrive che gli oneri di esproprio delle aree fanno riferimento esplicitamente all'imposta patrimoniale. È certo ad ogni modo che la questione è rilevante rispetto alle prospettive di una qualsiasi riforma urbanistica.

DE GASPERI. Ci troviamo di fronte ad una strana situazione. Da una parte siamo invitati a partecipare ad una serie di audizioni sulle prospettive di modifica di alcune leggi che seguono ancora una cultura di emergenza; contemporaneamente prosegue l'iter di tutta una serie di provvedimenti che si richiamano a questa cultura sostanzialmente distruttiva.

L'intera legislazione in materia (dalla normativa sugli espropri a quella sull'equo canone, alle strutture dell'intervento pubblico) è sostanzialmente desueta in termini politici e spesso superata dalle sentenze della Corte costituzionale. Oggi si interviene essenzialmente sul piano amministrativo: si spendono migliaia di miliardi non seguendo una logica strategica, ma rispondendo ai bisogni quotidiani secondo le condizioni territoriali. Negli ultimi anni è prevalsa infatti la legislazione di emergenza, per cui disponiamo di una serie di strumenti legati al singolo progetto, anche perchè essi hanno consentito l'attribuzione dei fondi: ma i risultati sono ben visibili!

Disgraziatamente, come dicevo, oggi la cultura è ancora la stessa. Ci vengono poste diverse domande che rischiano di risultare tendenziose, se pretendono solamente una risposta affermativa o negativa: rischiano di non cogliere le contraddizioni sorte in questi ultimi anni, cui dobbiamo dare una risposta più articolata e non così netta.

Nel documento si mettono in luce i piani integrati ed in particolare l'esperienza della Lombardia. Personalmente ritengo che l'esperienza più significativa verrebbe dalla verifica dell'articolo 18 della legge n. 457 del 1978: si potrebbe appurare che cosa ha rappresentato, quali entità di risorse private ha saputo mobilitare, quale incidenza ha avuto a livello di risposta urbanistica rispetto alle situazioni esistenti. In larga parte questa legge era stata approvata in deroga al meccanismo dei piani regolatori, mentre la legge n. 179 del 1992 ha reintrodotto per i comuni i poteri di gestire questo strumento. Siamo perfettamente d'accordo sulla validità del programma integrato, però bisogna vedere come acclararlo e all'interno di quale contesto; ci manca un punto di riferimento.

Abbiamo la consapevolezza che la legislazione in materia è ormai desueta, ma questo non emerge con forza o comunque non v'è ancora stato un confronto sui nuovi strumenti. Il programma integrato è uno strumento operativo, non strategico, e oggi uno strumento strategico deve tener conto di più fattori non solo nazionali, ma internazionali. È difficile quindi rispondere alle domande così come impostate nel documento. A questo riguardo mi riallaccio all'intervento dell'architetto Falasca, che ha messo in luce le carenze che crediamo vi siano nel settore e i punti che necessiterebbero di ulteriore sviluppo.

Nelle domande che ci vengono poste con il questionario, rileviamo oggettivamente una schematicità che non coglie l'articolazione delle tematiche. Non v'è dubbio che ognuno di noi conosce soltanto una parte della verità e noi saremo portatori della nostra: soltanto la Commissione sarà in grado, radunando complessivamente le risposte delle varie parti sociali e produttive, di individuare le necessarie strategie di intervento. Ma non v'è dubbio, per altri versi, che noi non possiamo che porre in luce in questa sede le difficoltà che finora abbiamo incontrato.

Giovedì scorso abbiamo avuto un incontro con i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici per l'accelerazione delle procedure per le spese relative all'edilizia residenziale. Disponiamo di forti dotazioni di risorse, derivanti in particolare dai fondi ex GESCAL (15.000 miliardi circa), che però non sono spendibili perchè mancano le programmazio-

ni regionali e comunali; e neanche in quella sede si è riusciti a trovare la strada.

È pur vero che la legge n. 179 del 1992 introduce alcuni criteri surrogatori per sopperire alle inadempienze di regioni e comuni, ma non è così che si può arrivare a disegnare un nuovo criterio urbanistico di intervento.

L'esperienza che abbiamo fatto sull'edilizia residenziale è una spia delle contraddizioni esistenti all'interno del sistema operativo; tuttavia, non siamo ancora riusciti - anche per la rigidità delle competenze nazionali, regionali e comunali - ad individuare nuovi strumenti. Tutti abbiamo auspicato interventi non più settoriali, per il superamento dei quartieri-ufficio come l'Eur, che la mattina è pieno di gente e la sera è vuoto, o delle aberrazioni urbanistiche come il Corviale, tanto per restare a Roma; occorre invece creare quartieri integrati, dove possano coesistere il vivere e il lavorare quotidiano, soprattutto nell'ambito del terziario. Ma, sul versante delle risorse, non è ancora emersa una strategia per evitare di ricorrere soltanto allo Stato: è necessario quindi attivare risorse private.

Come rilevavo prima, le stesse domande del questionario risentono della mancanza di convinzione per una strada maestra. Noi in questa sede non vogliamo tanto darvi suggerimenti, quanto farvi conoscere la realtà con cui ci siamo dovuti confrontare fino ad oggi, in modo che vi possiate rendere conto delle risposte da dare.

PIGNOCCO. Condivido le riflessioni dei colleghi che mi hanno preceduto, a partire dall'esigenza di dare ordine ai problemi esaminati nel questionario e dare maggiore ampiezza alle riflessioni generali. Nel mio intervento desidero toccare solo un paio di punti, già peraltro accennati dall'architetto Falasca nella sua esposizione.

Il primo riguarda la questione delle risorse e del governo della rendita. Si parlava dei valori immobiliari: dai dati che il Censis ha pubblicato proprio ieri, si desume che nelle undici maggiori città del nostro paese una famiglia media può abitare forse all'estrema periferia di Genova e di Bari (gli unici canoni al di sotto del milione al mese); in tutte le altre città e in tutte le altre zone il livello di canone risulta insostenibile. Questo è certo l'effetto dei patti in deroga; ma a monte, alla radice, c'è il problema della rendita: non il problema della legge sull'equo canone, nè il blocco degli affitti, nè altro.

Comunque, la legge sull'equo canone costituisce il tentativo di governare le conseguenze di una certa situazione, ma senza affrontarne le cause, che sono la rendita e i processi urbani.

In merito alla precisa domanda relativa all'ipotesi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, è necessaria una precisazione. Quando si parla di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico riferendosi, evidentemente, all'edilizia residenziale pubblica, occorre anche su questo terreno ragionare con forme nuove. Ad esempio (ne abbiamo già parlato ai vostri colleghi dell'8ª Commissione): perchè non ipotizzare la vendita del manufatto edilizio, continuando ad intestare allo Stato il patrimonio dell'area e quindi il suo futuro governo? Nulla tocca la proprietà della casa, ossia la proprietà privata dell'immobile;

ma per intervenire sui futuri processi di riqualificazione urbana, è necessario che l'area rimanga nella disponibilità della mano pubblica.

Per quanto riguarda invece il patrimonio immobiliare pubblico non residenziale, il discorso diventa più complesso. La critica che noi muoviamo è che questo processo è governato dall'esigenza di apportare risorse in bilancio: non viene affrontato nell'ottica delle sue conseguenze abitative, sociali ed urbanistiche. A nostro giudizio, l'ipotesi di dismissione di quote di questo patrimonio deve essere esaminata in relazione alla funzione strategica, alla importanza e agli effetti della trasformazione urbana: diventa possibile, quindi, l'ipotesi della vendita, purchè essa sia strategicamente collegata ad un uso di questo patrimonio.

Nel questionario si parla delle aree urbane dismesse: la nostra convinzione è che tali aree rappresentano un problema reale, soprattutto per le città a forte sviluppo industriale. Il punto è che bisogna governare i processi di trasformazione, attuando un controllo sulla rendita, e affrontando il problema della dismissione di un patrimonio, inserendolo in ragionamenti che partano dalla città, dai suoi processi di trasformazione e dall'esigenza di governare tali processi, e non dalla necessità di varare una legge per incassare 10.000 miliardi.

PRESIDENTE. Invito i colleghi a porre quesiti ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, che ringrazio per la loro esposizione introduttiva.

PARISI Vittorio. Signor Presidente, vorrei prima di tutto porre una domanda puntuale su un tema che è già stato affrontato in altre audizioni e che ritengo sia di grande rilievo. Ancorchè sia stata fornita in parte risposta dal rappresentante della CGIL, desidererei tuttavia approfondire alcuni aspetti.

In qualità di sindacato, ritenete che la dismissione delle aree rappresenti, in linea generale, un aspetto qualificante, ovvero marginale, nella programmazione e pianificazione territoriale? Mi riferisco soprattutto alla delocalizzazione delle aree industriali che, come è noto, comportano notevoli costi.

A vostro avviso, il sindacato potrebbe svolgere un ruolo importante nella individuazione di una diversa collocazione urbana delle aree industriali, realtà che ormai caratterizza molti agglomerati urbani?

MONTRESORI. Ci rendiamo conto del particolare momento che stiamo attraversando e delle difficoltà che emergono nel continuare ad andare avanti, come per il passato, attraverso «leggine» in campo urbanistico. Precedentemente si è fatto ricorso in maniera costante a leggi di dimensioni contenute, che prevedevano piccoli finanziamenti e che costituivano di fatto una premessa per crearne delle successive. Nella convinzione che il governo del territorio e dell'ambiente sia prioritario, intendiamo affrontare l'oggi e il domani in maniera diversa rispetto al passato, anche sotto il profilo della moralità pubblica.

D'altra parte, come voi stessi avete sottolineato, non si può pretendere di avere, dopo cinquant'anni di tale conduzione, una visione

strategica in campo urbanistico. Poichè è nostro obiettivo scoprire le varie verità che ci avete prospettato, dovete interpretare la nostra azione come un segnale di apertura del «palazzo» verso l'esterno, al di là di una relazione introduttiva forse di vecchio stampo e solo in parte aperta.

Nel prendere atto di quanto ci avete riferito circa la necessità di una visione urbanistica strategica non solo a carattere regionale, ma anche a livello nazionale e europeo, e prendendo spunto dall'introduzione dell'architetto Falasca, vorrei sapere come egli concilia la richiesta di più estesi poteri regionali con una politica urbanistica strategica che si collochi ad un livello molto più alto, addirittura europeo e quindi sovranazionale. Ed è questo il primo punto sul quale chiedo che venga fatta chiarezza.

In secondo luogo, tra i programmi della Commissione, oltre alla revisione della legge urbanistica, vi è quella di altre due leggi importantissime: una concernente il regime dei suoli, l'altra relativa alle indennità di espropriazione. Nella legge sul regime dei suoli è, a nostro avviso, possibile fare un bilancio urbanistico in termini di risorse e di governo della rendita, tentativo peraltro compiuto attraverso una nota legge, approvata nella scorsa legislatura. Considerato poi che il governo della rendita attiene sia al regime giuridico dei suoli sia alla legislazione urbanistica, si rende necessario rivedere alcuni aspetti importanti al fine di comprendere se sia opportuno esaminare l'indennità di espropriazione nell'ambito del regime giuridico dei suoli o della legislazione urbanistica, ovvero se convenga esaminare a parte la questione delle espropriazioni e collegare invece il regime dei suoli alla legislazione urbanistica. Sollevo un problema concreto, in merito al quale anche gli altri colleghi potranno intervenire.

La questione delle indennità di espropriazione potrebbe essere in parte risolta attraverso l'applicazione dell'articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992 coordinato con la legge di conversione n. 359, qualora la Corte costituzionale, presso la quale è stato presentato ricorso, ne dovesse sancire la costituzionalità.

In conclusione, le domande che ho posto concernono l'inquadramento del potere regionale e le problematiche attinenti al regime dei suoli e alle indennità di espropriazione.

ANDREINI. La Commissione ha deciso di avviare le audizioni sulle prospettive della legislazione urbanistica in relazione alle proposte di legge presentate in materia. Successivamente, le audizioni hanno avuto più ampio respiro.

Stante la duplice specificità del ruolo del sindacato su queste problematiche, vorrei prima di tutto sapere qual è lo strumento che, a vostro avviso, consentirebbe una maggiore diffusione dell'edilizia economica popolare. In secondo luogo, vorrei che ci indicaste anche lo strumento che secondo voi potrebbe consentire una maggiore utilizzazione della manodopera impegnata nell'edilizia. Non possiamo fingere che tale realtà non esista!

È stato anche domandato se ci si avvia verso un ampliamento o verso un recupero delle città. È ovvio che posta in questi termini la domanda appare forzata, stante la differenza tra città come Roma e centri urbani, per esempio, di 50.000 abitanti.

Vi è stata poi un'ulteriore domanda sull'impostazione culturale di fondo del sindacato relativamente alla questione del valore dei terreni, punto nodale delle problematiche al nostro esame.

Al di là della durata della presente legislatura, qualora riuscissimo ad intervenire sulla legislazione urbanistica, non potrei sottacere le preoccupazioni derivanti dalla necessità, sottolineata da parte di tutti gli auditi, di strumenti di gran lunga più flessibili. La mia esperienza di amministratore mi insegna infatti che gli strumenti flessibili sono l'anticamera di quanto oggi, purtroppo, stiamo constatando. È vero che i meccanismi di speculazione edilizia e della rendita mettono in moto determinati ingranaggi, ma ciò è ancor più vero ogni qualvolta ci si trova di fronte ai cosiddetti strumenti flessibili.

In conclusione, al di là della lettura da parte vostra del questionario vorrei sapere qual è, a vostro avviso, l'esigenza primaria da soddisfare per difendere gli interessi complessivi del mondo del lavoro.

Sono convinto che in merito alla legge sul regime dei suoli e a quella sull'indennità di espropriazione siano questi i quesiti che necessitano una risposta chiara. Tutti gli altri interrogativi, ancorché importanti, rivestono un ruolo secondario rispetto a tali problematiche che, oltre ad aspetti quali il demanio, costituiscono di fatto il nodo cruciale in materia urbanistica.

TABLADINI. Preliminarmente, onde chiarire la mia provenienza, faccio presente di essere stato eletto nelle liste della Lega Nord. Tutte le città, ma in particolare quelle del Nord di Italia, presentano il problema delle aree dismesse richiamato dal collega Parisi: tale situazione, peraltro molto evidente, non può sfuggire alla nostra attenzione. Come consigliere comunale della città di Brescia sono membro della Commissione urbanistica. Noi riteniamo che siano individuabili altre soluzioni, anche perché siamo generalmente contrari alla introduzione delle varianti di piano regolatore, attraverso le quali si cerca di rendere attuale, ma di fatto sostanzialmente non flessibile, lo strumento del piano regolatore.

Ritenete che nel caso specifico delle aree dismesse la variante di piano regolatore, finché permane il regime dei suoli privati, possa essere effettivamente remunerativa? È evidente la necessità di valutare l'effettiva remunerazione di dette aree. Pensate anche che la variante possa essere uno strumento per incentivare le aziende di grandi dimensioni che occupano il centro cittadino ad abbandonarlo, così eliminando quelle situazioni che spesso producono notevoli conseguenze soprattutto in termini di inquinamento atmosferico, idrico e così via? Siamo tutti perfettamente al corrente dei livelli raggiunti dall'ossido di carbonio e della presenza di esavalente!

Poiché non intendo nascondermi dietro un dito, sollevo la questione relativa al regime privato dei suoli che ha snaturato il concetto di abitazione, uno dei bisogni primari dell'uomo. Abbiamo anche assistito ad un «pubblico» che quando è intervenuto nel recupero della cubatura edilizia esistente ha sostanzialmente fallito.

Vorrei quindi rivolgere un'ulteriore domanda, a mio avviso molto generica: ritenete preminente, nelle città dove è possibile, il recupero

dei volumi esistenti? Nel qual caso, in che modo credete che ciò sia possibile?

Consapevole dell'aver posto domande generiche, attendo risposte altrettanto generiche.

CUTRERA. Signor Presidente, colleghi, ho l'impressione che si inizino ad affrontare i discorsi in maniera concreta. Svolgerò quindi due osservazioni, prendendo spunto dagli interventi dell'architetto Falasca e dell'architetto Pignocco che hanno accennato al problema delle rendite e delle risorse. Come sapete, questa Commissione per due anni (come ricordava il collega Montresori) ha discusso le problematiche della perequazione fondiaria, attraverso la definizione del valore da riconoscere in sede di esproprio e del valore da assicurare alla edificabilità. Mi riferisco ad un disegno di legge approvato nella scorsa legislatura dal Senato ma non dalla Camera dei deputati.

Ho un ricordo che è politico e che si riferisce alle grandi tesi concernenti il problema della rendita e delle risorse. Prendo spunto da un intervento che il dottor De Gasperi ha recentemente svolto al Ministero dei lavori pubblici, nel corso del quale ha sottolineato che le risorse esistono, ma che purtroppo non si riescono a spendere.

La domanda che sorge spontanea è perchè non si riescono a spendere risorse che pure esistono. D'altra parte anch'io ho modo di rilevare che in città come Milano le risorse che esistono non vengono di fatto spese nemmeno per quei progetti che non solo risultano finanziati, ma che sono costantemente sollecitati.

Richiamo brevemente questo episodio per sottolineare che il tentativo che abbiamo compiuto in Senato con l'impegno di tutti i Gruppi parlamentari, è stato volto a cercare di rendere quasi indifferente il valore della edificabilità, convinti come siamo (e come io sono) che una volta eliminate le disparità delle rendite e quindi della distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi, della ricchezza e della povertà, dei favori e degli sfavori, si riuscirà ad eliminare anche una delle ragioni fondamentali della crisi nella quale ci troviamo oggi coinvolti.

Quando non si è in grado di scegliere le aree per l'espansione, non perché non esistano, ma perchè le pressioni sulla scelta sono tali da paralizzarsi reciprocamente; alla fine è soltanto la collettività che paga. Devo però affermare che nella mia memoria, durante l'impegnativa e faticosa gestazione del disegno di legge da me citato, non vi è stato l'appoggio del sindacato e non ci siamo accorti, nonostante le sollecitazioni, che si trattasse di un problema di interesse comune.

ANDREINI. In compenso abbiamo avuto delle ostilità!

CUTRERA. Ostilità manifeste e chiare, e vi sono stati esponenti di interessi economici che avevano l'obiettivo di non far approvare quel disegno di legge.

Oggi la stessa vicenda potrebbe ripetersi. Vi prego allora di essere estremamente chiari durante la vostra replica, non solo come risposte individuali, ma come previsione di impegno della forza sindacale perchè, se non abbiamo alleanze, il lavoro del Parlamento rischia di

risultare inutile: le sue capacità sono bloccate, se la società è dominata da interessi contrapposti alla riforma. Il problema delle aree industriali e di quelle dismesse è un'occasione fondamentale per una redistribuzione ordinata e perequata dei valori.

Detto questo, torno al quesito postovi dal collega Montresori, cioè se ritenete più opportuno esaminare il problema dell'indennità di espropriazione nell'ambito del regime giuridico dei suoli, nel tentativo di rendere più coerente la trasformazione e calmare le tensioni sociali.

FALASCA. In effetti è mancato un sostegno adeguato da parte del sindacato sulle proposte di riforma del Parlamento, a livello di iniziativa o di mobilitazione. Mi ricordo però che in un'audizione della scorsa legislatura sostenemmo l'ipotesi su cui lavorava la Commissione - allora presieduta dal senatore Pagani - e consegnammo anche una nota al riguardo. Mi rendo conto tuttavia che non è sufficiente esprimere un consenso e solleciterò al più presto un confronto in merito.

Esiste un problema di interesse generale che va affrontato in maniera diretta: il terribile decadimento della cultura urbana in Italia. Non voglio richiamare le nostre tradizioni storiche in questo campo, ma un livello così basso di qualità della vita nelle città non l'avevamo mai toccato. Per questo motivo sono per una strumentazione agile che consenta, rispetto alla riqualificazione, un processo aperto, ma da questo punto di vista la strumentazione urbanistica configurata dalla normativa del 1942 è molto rigida.

Altra questione fondamentale, come dicevo nell'esposizione introduttiva, riguarda le risorse su cui vi sono grandi possibilità, ma altrettanti rischi: è una partita che, se ben giocata, può portare a risultati molto utili ma, se viene gestita male, può recare ulteriori disastri.

Le delocalizzazioni e le dismissioni sono cose totalmente diverse. Come organizzazioni sindacali ci interessa molto conoscere le cause che portano alla scelta delle delocalizzazioni. In Piemonte, ad esempio, si stanno effettuando diverse operazioni che ci preoccupano moltissimo. Bisogna in tutti i modi evitare le delocalizzazioni che tendono solo a incamerare una rendita e quindi a speculare sull'area. Il problema di fondo però è che i fattori localizzativi sono profondamente mutati rispetto agli insediamenti originari delle aziende, anche perchè i trasporti e le nuove tecnologie di comunicazione favoriscono il decentramento di tantissime attività. Al riguardo vi sono diversi fattori da prendere in considerazione (ambientali, occupazionali, sociali, urbanistici e così via) ed è difficile indicare una soluzione unitaria. In merito alle aree dismesse, in linea generale si tratta di un'occasione difficilmente ripetibile per consentire alla città di ritrovare un po' di ordine. A Torino, ad esempio, si sta tentando un'enorme quanto delicata operazione immobiliare che comporta un giro di 14.000 miliardi, ma i risultati sono ancora tutti da discutere, non ultimo quello della qualità urbana che alla fine del processo si otterrà per la città.

Per le aree dismesse il nostro punto di vista è di considerarle una risorsa pregiata nell'ambito della riqualificazione urbana, perchè permettono di inserire strutture che attualmente non esistono, senza voler con ciò precludere la loro assegnazione ad attività produttive o di altro genere.

Riguardo al quesito sul carattere non più solo nazionale, ma sovranazionale della legislazione in materia, sottolineo che la stessa CEE ha da poco cominciato a discuterne, pur non andando al di là di alcune linee d'indirizzo.

È evidente che le regioni dovranno assumere maggior poteri e competenze. Personalmente credo che vi siano le condizioni per il recupero di una programmazione territoriale; d'altra parte, ritengo vada in qualche modo superata la strategia dei piani per ogni singolo settore. Ad esempio, è pensabile che il piano di bacino del Po riguardi solo l'assetto idrico del territorio?

Il dibattito è ancora aperto, inoltre, sul problema spinoso del regime dei suoli e degli espropri. Ho già detto in precedenza che la novità in questo caso è rappresentata dall'introduzione di un'imposta patrimoniale, insieme alla revisione del catasto in corso. Francamente sono favorevole a che si espropri in base alle dichiarazioni a fini fiscali.

MONTRESORI. C'è un disegno di legge che propone di risolvere questo problema col catasto delle aree edificabili.

FALASCA. Non ne sono a conoscenza. Non voglio essere semplicistico, ma chi regola la materia è il fisco: mi rendo conto della rigidità di questo strumento patrimoniale nell'ambito di politiche fiscali, però credo sia un elemento interessante. D'altra parte il problema principale riguarda la delicata fase di transizione e solo attraverso politiche unitarie si raggiunge una sorta di perequazione. Se dichiaro 100 ai fini fiscali, pago le tasse per 100 e vengo espropriato per 100. Queste ovviamente sono considerazioni personali, sulle quali non voglio impegnare i colleghi.

ANDREINI. Una soluzione dinamica: una persona potrebbe denunciare poco ai fini dell'imposta ma, in vista dell'espansione delle città, denunciare di più.

FALASCA. È per questo che ho detto che la fase di transizione è particolarmente delicata e che la strumentazione urbanistica diventa determinante. Se si adotta questo sistema si devono anche affrontare i problemi connessi: non si può modificare giornalmente il piano, altrimenti non si raggiunge mai l'obiettivo.

Per quanto riguarda la posizione del sindacato circa la problematica della riqualificazione urbana, anche dal punto di vista dell'occupazione, la risposta è semplice. Riteniamo che allo stato attuale il settore in cui è possibile conseguire il massimo risultato occupazionale sia quello della manutenzione, che deve essere programmata, continua e permanente per la riqualificazione ed il recupero delle città. Questa è la strategia per il futuro. È inammissibile che le nostre città, una volta realizzate, vengano abbandonate a se stesse.

In tale quadro abbiamo proposto al Ministro dei lavori pubblici, in un incontro svoltosi una settimana fa, di impegnare una quota consistente delle risorse ex GESCAL, giacenti presso la Cassa depositi e prestiti, per progetti mirati di riqualificazione di alcuni quartieri

popolari (Zen, Ponticelli, San Paolo) che esprimono alti livelli di degrado.

Mi rendo conto della necessita di pensare anche a grandi progetti, tuttavia non va dimenticato che nel passato recente il problema dell'inadeguatezza delle città italiane rispetto a quelle europee è stato un cavallo di battaglia utilizzato per far passare operazioni che si sono risolte come tutti sappiamo (mi riferisco ai Mondiali di calcio, alle Colombiadi e via dicendo).

Credo invece che cominciare a pensare, come avviene altrove, a programmi continui, permanenti di riqualificazione urbana che comprendano i diversi aspetti (dal verde ai marciapiedi, alle strade, all'illuminazione, agli impianti tecnologici), ci darà città migliori ed un'occupazione non effimera e diffusa.

PIGNOCO. Gli interventi sono stati molto interessanti: tuttavia non è possibile rispondere a tutti i quesiti, anche perchè non ci è stato possibile predisporre una nota o prendere visione dei testi dei diversi disegni di legge.

Per quanto riguarda gli interessi del mondo del lavoro - mi riferisco all'intervento del senatore Andreini - va fatto un discorso generale sulla città: la riqualificazione urbana, il funzionamento delle reti, l'infrastrutturazione costituiscono un differenziale negativo dell'Italia rispetto all'Europa, di cui per così dire non ci rendiamo conto, perchè troppo occupati con i problemi relativi al *deficit* pubblico. Dobbiamo, invece, renderci conto che il nostro assetto territoriale rappresenta un fattore negativo di grande peso, che colpisce tutta la collettività non solo in termini di condizioni di vita, ma anche di potenzialità di investimenti, e quindi di lavoro.

È questo un nodo fondamentale cui andrà rivolta la nostra attenzione nei prossimi decenni. Non con la politica del programma straordinario, della legislazione speciale: abbiamo alle spalle infelici esempi di grandi spese e di non rilevanti risultati in termini di qualità della vita per la collettività.

Per quanto riguarda l'occupazione nel settore e l'orientamento al recupero e riqualificazione della città, non si può concludere in modo *tranchant*: non più case nuove. La consistenza e la condizione della «città costruita», nel nostro paese, fa dire che la priorità deve essere data alla riqualificazione e alla ristrutturazione del patrimonio esistente. Si tratta anche di un'occasione dal punto di vista occupazionale, sia in termini di professionalità e di qualità del lavoro, sia in termini di investimenti a più alta intensità di lavoro.

Per quanto concerne l'edilizia economica e popolare o più in generale l'edilizia per i soggetti economicamente più deboli, anche se non di necessità di natura pubblica (tale assetto *stricto sensu* esula dalla materia urbanistica, ma si tratta di una vertenza che stiamo portando avanti), esiste il problema gravissimo delle ingenti risorse già stanziare che vengono utilizzate con cronici ritardi. Delle risorse raccolte annualmente sia per l'edilizia sovvenzionata sia per l'edilizia sovvenzionata agevolata, viene speso mediamente il 50 per cento. Ciò non è dovuto ad una strozzatura o ad un impasse congiunturale, ma ad un problema strutturale. Se non interverranno correzioni, possiamo fin

d'ora dire di quanto aumenteranno i depositi presso la Cassa depositi e prestiti nel giro di tre anni: orientativamente di 5.000 o 6.000 miliardi.

Questo problema si coniuga con altri già sollevati. C'è la necessità di una normativa snella che permetta di acquisire e recuperare il patrimonio esistente degradato, come forme nuove della presenza pubblica; nel breve periodo si pone anche il problema di controllare e regolare il mercato privato.

L'Italia per quanto riguarda il patrimonio edilizio-sociale genericamente detto (le normative sono poi diverse da paese a paese) è sostanzialmente agli ultimi posti, prima solo rispetto a Grecia ed Irlanda; e non c'è di che andarne fieri. Bisogna lavorare per eliminare o quanto meno ridurre questo differenziale; tuttavia, ad essere ottimisti, il problema ancora per i prossimi dieci anni sarà quello di esercitare comunque un controllo sul mercato onde evitare i valori di vendita e di affitto attuali; dei valori, questi, davvero «impazziti», ingiustificati e insostenibili.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome dell'intera Commissione i nostri ospiti per il contributo fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOCT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA

