

Verso una nuova legislazione urbanistica

Impostazione e caratteristiche della proposta dell'I.N.U.

1. Esigenza di una nuova legislazione urbanistica

L'esigenza di un sostanziale rinnovamento della legislazione urbanistica vigente nel nostro Paese emerge con estrema evidenza dai fatti.

L'esame della situazione, che il nostro Istituto persegue da anni, dimostra, come hanno ribadito i relatori che mi hanno preceduto, che l'attività urbanistica di questi ultimi quindici anni si è svolta in un modo che difficilmente si potrebbe immaginare più caotico ed irrazionale. A parte gli episodi ormai lontani della ricostruzione, anche quando il Ministero dei LL.PP. ha voluto esercitare le facoltà attribuitegli dall'art. 8 della legge urbanistica del '42, rendendo obbligatoria la formazione dei P.R. per oltre 300 Comuni, si è potuto constatare quanto sia stata scarsa, lenta, discontinua e quasi sempre inefficace l'attività pianificatrice alla scala comunale, anche quando, sia ben chiaro, vi è stata nelle Amministrazioni Comunali una precisa volontà di fare presto e bene. Né i numerosi *piani intercomunali* autorizzati dal Ministero hanno, come è stato ricordato, prodotto un qualche apprezzabile risultato. Né i *piani territoriali di coordinamento*, avviati da un decennio, sono riusciti finora a superare le fasi iniziali di indagine, ed a divenire strumenti di pianificazione attiva, tantoché, constatata la loro debolezza operativa, stanno ora organizzandosi, per iniziativa del Ministero dell'Industria, studi per i «*piani di sviluppo economico*», con evidenti finalità di proporre le scelte negli investimenti e negli interventi di politica economica e di contrapporre al varo intermittente dei diversi *piani settoriali* di Stato, diretti a disciplinare di volta in volta gli interventi pubblici in determinati settori, in determinate zone del territorio nazionale, quel coordinamento intersettoriale nello spazio e nel tempo che i piani territoriali non hanno finora attuato.

Coordinamento, questo dei pubblici interventi ed investimenti, tanto più necessario in quanto i piani settoriali, promossi dai vari Ministeri, vanno diventando sempre più numerosi e frequenti: è di questi ultimi tempi il piano decennale per le autostrade, che si somma ai vari piani per le strade statali, il piano verde per l'agricoltura, che si somma ai già esauriti interventi per la riforma agraria, ed il piano decennale per la scuola, oltre ai consueti investimenti della Cassa per il Mezzogiorno, ed ai plurimi interventi nel campo dell'edilizia statale e sovvenzionata. Quasi tutti questi interventi, impropriamente ed affrettatamente denominati «piani», altro non sono, in realtà, che «stanziamenti di bilancio consolidati in periodi pluriennali» creati al fine di garantire ai singoli Ministeri una disponibilità di mezzi finanziari per perseguire determinati e limitati obiettivi. La loro azione, tuttavia, ben concreta e crescente, ha determinato in questi anni, e sempre più andrà determinando in futuro se non verrà modificato tale indirizzo, una serie di spaccati della realtà economica e sociale del Paese, entro cui fluiscono i vari investimenti pubblici, che, alla fine, disordinatamente irrompono sul suolo.

Questo accade. I Comuni, cui è demandato in definitiva il compito e la responsabilità della pianificazione locale, si trovano così tra due fuochi: da un lato i privati continuamente muovono all'assalto pretendendo di agire in modo incontrollato o di imporre la propria volontà agli Amministratori locali (e troppo spesso vi riescono); dall'altra, l'Amministrazione centrale dello Stato o impone, spesso anche senza consultazione, le sue scelte per gli interventi, oppure, quando si tratti di spese deliberate dalle Amministrazioni locali con finanze proprie, frappone tali e tante difficoltà, con-

trolli e supervisioni, tecniche e finanziarie, da snervare nella lunga attesa per la concessione di un mutuo o per l'approvazione di un progetto, anche i più saldi nervi di un amministratore. Una situazione come questa diventa di giorno in giorno più paradossale, né lo Stato, moltiplicando il suo attivismo, senza contemporaneamente sbloccare l'immobilismo comunale può illudersi di raggiungere concreti obiettivi di riequilibrio e di ordinato sviluppo dell'economia nazionale. I risultati lo dimostrano. Gli squilibri fra zone in sviluppo e zone arretrate continuano e si accentuano: l'agricoltura è quasi ovunque sempre più bisognosa di sostanziale rinnovamento; il disordine edilizio anziché diminuire si accentua; i centri storici ed il paesaggio sono di giorno in giorno violentemente deturpati.

Tutti questi risultati negativi non sono e non possono essere soltanto frutto di insipienza o di malafede, c'è qualcosa di più che impedisce anche agli amministratori di buona volontà di ottenere buoni risultati.

Scoprire quanto di controproducente vi sia nella vigente legislazione urbanistica, tanto da vanificare anche gli sforzi più seri e contrapporre ad essa i principi per una nuova e più efficace legislazione è precisamente compito di questo Congresso. Né si potrà negare che una parte di responsabilità dell'attuale caotica situazione ricade proprio sulla legislazione in atto, se è precisamente questa che consente la formazione e la moltiplicazione dei piani settoriali senza prescrivere il loro coordinamento spazio-temporale; se crea e mantiene in vita strumenti dichiaratamente insufficienti al coordinamento in sede territoriale, se, constatata la loro insufficienza, tenta di aggirare l'ostacolo proponendo un altro tipo di piano, indipendente da quello territoriale, se condanna i Piani comunali all'inazione per l'interminabile lunghezza delle procedure di formazione e di approvazione, non sviluppate in precisi periodi di tempo rispettati e fatti rispettare, per la inefficienza dei piani particolareggiati la cui formazione è lasciata alla più generica discrezionalità e per la mancanza di programmi e di strumenti di attuazione che rispondano a criteri di equità e che siano propulsivi dell'attività pubblica e privata. Quando un complesso di leggi, che, come in questo caso, interessano tutta l'attività pubblica e direttamente o indirettamente tutte le attività economiche e sociali dei cittadini, non risponde, in modo così clamoroso, alle esigenze della vita associata, è maturo il momento per una sostanziale riforma.

Essa non può tardare oltre, se si vuole tentare di riacciuffare i capi della matassa arruffata delle varie attività centrali e locali per incominciare a tessere in modo ordinato senza sprechi, buchi o sovrapposizioni. È ciò che l'Istituto ha tentato con la proposta di una «legislazione generale per la pianificazione urbanistica» distribuita a questo Congresso.

2. La formazione della proposta

Anzitutto un po' di cronistoria. Essa, è stato detto, rappresenta il lavoro di un anno, suddiviso in due periodi. Il primo ha inizio con il 13 dicembre 1959, da quando cioè il Consiglio Direttivo dell'INU affidava ad un comitato ristretto, formato dal prof. Samonà e da me, il compito di redigere il testo articolato di uno schema di Codice, dopo aver approvato un programma in cui era individuata una prima suddivisione della materia per titoli ed una prima enunciazione di principi.

La stesura articolata dei vari titoli procedeva quindi con la collaborazione della Commissione Nazionale di Studio attraverso numerose riunioni. In questa fase venivano anche presentate memorie e proposte scritte da parte di alcuni membri e segnatamente dal prof. Toschi, dall'ing. Cabianca e dagli assistenti di tecnica urbanistica della Facoltà di Ingegneria di Roma, arch. Ghio e ing. Lacava.

Il testo articolato della prima stesura del Codice veniva completato entro la metà di luglio e distribuito a stampa a tutti i soci effettivi ed Enti associati per le osservazioni. Entro il 15 settembre venivano raccolte numerose memorie scritte, tra cui sono da ricordare soprattutto quelle del prof. Piccinato, del gruppo Giovenale-Fabbri-Minchilli, dell'arch. Berlanda, dell'architetto e consigliere provinciale Bardelli, della Sezione Emiliana, dell'ing. Silva e del gruppo Menichetti. Altre se ne aggiungevano ancora, come la lettera del prof. Ragghianti, e costituivano, nel complesso, un corpo di rilievi critici e suggerimenti da cui il comitato ristretto di redazione poteva trarre le indicazioni che vedremo tra breve nel merito: due convegni, uno a Milano il 25 settembre, ed uno a Napoli il 2 ottobre, consentivano inoltre il colloquio a viva voce con i soci.

Tenendo conto della massa di osservazioni il comitato ristretto di redazione provvedeva a riordinare l'intera materia ed a sottoporla, così revisionata, ad un comitato del Consiglio Direttivo formato dal Presidente e Vice-Presidente dell'Istituto, dai professori Cerutti e Toschi, dall'avv. Delli Santi oltreché dai due membri del comitato ristretto di redazione. La commissione, istituita il 12 ottobre, portava a termine la sistemazione finale della proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica il 28 novembre, licenziando il testo che è stato distribuito a stampa il 9 dicembre, preceduto da una nota introduttiva scritta dal prof. Piccinato. Un lavoro cospicuo che non pretende di essere definitivo, che ha certamente delle lacune, ma che è stato lungamente pensato e discusso. Esaminiamone ora i concetti base.

3. Concetti base della proposta

A) I principi generali.

Analizziamo anzitutto l'impianto fondamentale della proposta, facendo riferimento anche alla prima stesura in modo da ripercorrere rapidamente il processo di revisione e di sistemazione fino al testo presentato. Ed incominciamo dall'enunciazione dei *principi generali* che, posta a premessa della prima stesura, è stata incorporata nel testo finale formandone il primo fondamentale articolo.

In essa si dichiara che oggetto della pianificazione urbanistica sono:

- a la previsione ed il coordinamento nel tempo e nello spazio degli interventi pubblici sul territorio;
- b le destinazioni d'uso del suolo;
- c la disciplina urbanistica;
- d la propulsione degli interventi privati.

Questi quattro oggetti definiscono, secondo l'avviso dei proponenti, il *campo* della pianificazione urbanistica e le finalità della legge. Giova far notare come nel primo di essi sia esplicitamente dichiarato che la pianificazione non solo si occupa del coordinamento degli interventi programmati dai vari Enti pubblici, ma innanzitutto, ed essenzialmente, li deve prevedere, affermando così che la caratteristica preminente di una pianificazione urbanistica organica, e non solo funzionale, è quella di essere un atto creativo; al secondo punto, destinazioni d'uso del suolo, si riconosce che il campo d'interesse della pianificazione urbanistica non solo è esteso a tutto il territorio nazionale, ma non può neppure esser circoscritto ad alcune specifiche destinazioni, cosicché l'uso o la trasformazione agricola o industriale fan parte della pianificazione urbanistica a tutti i livelli, allo stesso titolo delle destinazioni legate alle trasformazioni più strettamente edilizie; la disciplina urbanistica, terzo punto, interessa e comprende tutte le attività ed operazioni attraverso le quali si attua il processo di urbanizzazione; infine, il quarto punto afferma che la pianificazione assolve anche ad ogni livello, al compito di guida e di stimolo dell'iniziativa privata.

Tale definizione del «*campo*» d'azione e delle finalità della legge, comporta, è stato rilevato, un palese allargamento d'orizzonte rispetto alla legislazione vigente, che, anche se da taluno, come il Silva, è ritenuto eccessivo, non solo trae la sua giustificazione dai fatti, ma resta pur sempre, come ha autorevolmente dimostrato S. E. Mortati, nel pieno rispetto della Costituzione e segnatamente dell'art. 41 di essa e rappresenta una delle istanze della nostra attuale cultura. Ciò posto, la enunciazione dei principi generali passa a definire gli «strumenti» di pianificazione: *programmi* e *piani*. I primi, cui fa riferimento la proposta presentata, si distinguono in: programmi a lungo termine, che si prefiggono la scelta degli obiettivi che si intendono raggiungere attraverso una pluralità di interventi tra loro coordinati ed attraverso la propulsione delle attività private, e programmi a più breve scadenza, che servono per fissare i modi e le fasi di attuazione per raggiungere gli obiettivi. I *piani* invece sono gli strumenti attraverso i quali sono operate scelte qualitative e quantitative degli interventi pubblici e privati, è decisa la loro distribuzione sullo spazio, è fissata la

destinazione d'uso del suolo ed applicata la disciplina urbanistica. I programmi a lungo termine precedono quindi la formazione dei piani, perché implicano scelte politiche; i programmi a media o breve scadenza seguono i piani generali e ne predispongono la realizzazione a mezzo dei piani esecutivi che sono lo strumento finale d'attuazione.

Se mi sono dilungato su questi principi generali del primo articolo è perché da essi consegue lo spirito ed il meccanismo della pianificazione urbanistica, così come è stata configurata nella proposta di legge. La generale accettazione di tali principi da parte dei soci dell'INU, derivante dall'assenza di sostanziali osservazioni in proposito, significa che questa impostazione è stata fin qui riconosciuta valida. Le fondamenta della proposta sembrano dunque solide.

B) Distribuzione della materia.

Passiamo ora ad esaminare come l'intera materia sia stata distribuita ed attraverso a quali strumenti e mezzi sia stato configurato lo svolgimento dell'attività pianificatrice or ora definita.

In tre grandi parti è suddivisa la trattazione:

la prima riguarda l'ordinamento amministrativo occorrente per attuare la pianificazione urbanistica;

la seconda si occupa degli strumenti tecnici della pianificazione, e cioè della formazione, del contenuto e dell'approvazione dei programmi e dei piani a tutti i livelli;

la terza verte sugli strumenti giuridici di attuazione, sui mezzi finanziari posti a disposizione e sulla disciplina degli effetti economici della pianificazione.

Chiude la proposta una serie di norme finali e transitorie che disciplinano sostanzialmente le connessioni fra la nuova legge e le leggi e gli istituti esistenti e formulano gli strumenti di passaggio dalla situazione attuale a quella prevista. Questo impianto appariva nella sua essenza fin dalla prima bozza, senonché la stesura finale da questa si discosta per due modifiche: per avere riportato, a scopo di maggior chiarezza distributiva, la materia dei piani esecutivi nella seconda parte degli strumenti tecnici anziché nella terza come strumento di attuazione, e per avere accantonato l'idea di inserire nella proposta di legge la materia relativa sia all'ordinamento degli Enti ed Istituti per l'edilizia popolare sia quella relativa a norme particolari sugli interventi nel settore agricolo, industriale e della grande viabilità.

Il mancato inserimento di queste materie nella proposta di legge generale potrà forse anche dispiacere a qualcuno; ma l'averle eliminate, o, se si vuole, accantonate, ha conferito all'insieme del testo una maggior coerenza e snellezza; d'altra parte, l'aver così sfrondata la materia consente una più facile verifica in sede congressuale su quanto più strettamente attiene alla pianificazione urbanistica, essendo, evidentemente, aperto il campo ad ulteriori integrazioni.

Entriamo ora nell'esame dei concetti base delle tre parti.

C) Ordinamento amministrativo.

Per quanto concerne l'ordinamento amministrativo che occupa il Titolo I, la proposta non è frutto di improvvisazione: ad essa si è giunti attraverso ripensamenti, osservazioni e discussioni.

Era fin dall'inizio evidente che, se la pianificazione è da intendere nel senso definito nei principi generali, essa reclama un nuovo ordinamento amministrativo, o, per meglio dire, essa attribuisce nuove funzioni all'ordinamento esistente e pone la necessità di alcune integrazioni, talché, alla fine, l'ordinamento stesso dovrebbe risultare sostanzialmente rinnovato e ricreato. L'esigenza di tale riordinamento si pone sia al centro che alla periferia.

L'organo di pianificazione al centro è stato fin dagli inizi individuato in un Comitato di Ministri, cui competerà la formulazione del programma nazionale degli investimenti pubblici sul territorio a lunga ed a breve scadenza.

È stata cioè scartata ogni proposta tendente alla istituzione di uno speciale Ministero della Pianificazione, o alla attribuzione di tale competenza ad uno dei Ministeri esi-

stenti tecnico o finanziario che fosse, e ciò perché in tale caso la pianificazione avrebbe perso quel carattere di unitarietà che le è proprio e sarebbe ricaduta nelle contraddizioni della pianificazione settoriale; si sarebbe avuta l'inevitabile accentuazione di qualcuno dei suoi aspetti, o tecnico o economico, ed il Ministro responsabile infine, si sarebbe trovato nella necessità di proporre, o anche imporre, ai suoi colleghi di governo soluzioni attinenti a problemi di competenza dei singoli dicasteri.

La pianificazione alla scala nazionale, per la sua natura concettuale e giuridica, non può dunque configurarsi altro che come *atto collegiale di governo*; tale impostazione consente da un lato la necessaria duttilità, e la maggior possibilità di adattamento alle situazioni in evoluzione, nella formulazione, in continuo sviluppo, delle linee programmatiche a lungo termine, e dall'altro impegna i singoli Ministri a scelte collegiali per la formulazione dei programmi a breve scadenza, nella proposta indicati come annuali.

Per questi stessi motivi è stata pure scartata la proposta dell'affidare tutti i compiti della pianificazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se le attribuzioni dell'art. 95 della Costituzione avrebbero potuto in parte giustificarla; ed è stata scartata l'approvazione del programma nazionale a lungo termine attraverso ad un atto legislativo ritenuto non necessario né opportuno, data la sua natura giuridica mentre per la programmazione annuale, che ha carattere strettamente operativo e vincolante ed è legata al Bilancio dello Stato, è prevista l'approvazione dell'ampliamento.

Il Comitato dei Ministri è affiancato per la soluzione dei problemi tecnici da un organo ausiliario, il Consiglio Tecnico Centrale, che, formato da rappresentanze di tutti i Consigli Superiori dei Ministeri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, delle Associazioni nazionali delle Province e dei Comuni ed integrato da esperti, dovrebbe costituire la più elevata assemblea tecnica del Paese.

Per quanto concerne l'amministrazione decentrata è stato accettato, fin dalla prima stesura, l'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, con tutte le sue logiche conseguenze.

Ed anche qui si poneva anzitutto il problema della competenza della pianificazione urbanistica; esso è stato risolto affidandola ad un organo speciale, da istituirsi da parte della Regione stessa, sostanzialmente formato dall'organo di governo della Regione, ma con l'inclusione di un rappresentante qualificato per ognuno dei Ministeri facenti parte del Comitato nazionale, oltre che da due architetti o ingegneri urbanisti. La presenza dei rappresentanti ministeriali è stata lungamente discussa; essa appare, in ogni caso, opportuna, se non addirittura indispensabile, se si vuole concatenare in modo continuo ed operativo l'intervento alla scala regionale con quello alla scala nazionale e trova il suo simmetrico nell'inserimento, nel Comitato nazionale e con voto consultivo, degli stessi Presidenti di Regione. È questa una innovazione della stesura definitiva rispetto alla prima, come pure, di decisiva importanza, la norma inserita all'art. 4, che prevede la immediata costituzione di organi regionali pro tempore, formati da Consorzi obbligatori fra le Province, ai quali sono demandate le funzioni amministrative di competenza delle Regioni, norma questa che rende possibile l'immediata messa in moto del decentramento regionale senza subordinarlo all'avvenuta istituzione delle Regioni.

Nell'ambito della Regione operano Province e Comuni, ma mentre la pianificazione alla scala comunale, già consacrata da lunga tradizione, è e resta una realtà insostituibile, essendo il Comune l'unità amministrativa prima ed indivisibile sul cui territorio in definitiva vengono a sovrapporsi e dovranno essere strettamente coordinati i vari interventi degli Enti alla scala superiore, quelli del Comune stesso e dei privati, la pianificazione alla scala provinciale è apparsa non convincente agli estensori della proposta. E ciò per due motivi: perché la suddivisione esistente del territorio in Province verrebbe a scompartire la Regione in modo rigido, mentre la pianificazione territoriale che dovrebbe esercitarsi non può essere costretta su estensioni e dentro limiti predeterminati; inoltre perché le Amministrazioni provinciali, così come sono configurate oggi dalla Legge Comunale e Provinciale in vigore, hanno competenze assai limitate che dovrebbero nella nuova legge essere sostanzialmente modificate. Non potendo dunque utilizzare, ai fini della pianificazione urbanistica, le Amministrazioni provinciali esistenti, si è ritenuto preferibile trovare la soluzione nell'organo intermedio e necessario fra Regione e Comune nella creazione di un Ente nuovo appositamente configurato per la pianificazione territoriale.

La sua definizione è stata tutt'altro che facile ed alla presente proposta si è giunti per

successive approssimazioni e sentita l'opinione di molti esperti, fra cui mi è grato ricordare il prof. Jaccarino. Era fin dall'inizio evidente che l'individuazione e la delimitazione del territorio, che si è convenuto di chiamare *Comprensorio* e sul quale avrebbe agito l'istituendo organo od ente, avrebbero dovuto avvenire esclusivamente in funzione della pianificazione territoriale, ma non era altrettanto chiara la natura e la composizione di tale organo od ente. Che esso dovesse essere di tipo misto fra rappresentanti di enti locali democraticamente eletti e rappresentanti degli organi decentrati dello Stato, era altrettanto evidente, essendo, per definizione, la pianificazione alla scala territoriale al tempo stesso creazione, coordinamento e sintesi degli interventi sia dall'alto che dal basso ma non altrettanto facile ne era la dosatura, perché, a seconda della sua composizione, il baricentro si poteva spostare o sulle rappresentanze burocratiche o sulle rappresentanze elettive, cambiando nei due casi anche la natura stessa dell'istituto che si voleva creare.

Nella prima stesura della bozza si era configurata, in prima approssimazione, un'ipotesi di equilibrio indifferente fra le due parti, introducendo l'arbitrato di un certo numero di parlamentari locali, ma questa ipotesi ha suscitato numerose obiezioni ed è stata successivamente e definitivamente abbandonata, essendosi gli stessi estensori convinti che l'istituto avrebbe notevolmente guadagnato in chiarezza e responsabilità con un decisivo spostamento del baricentro nell'area dei rappresentanti eletti e con la sostituzione dei parlamentari con consiglieri provinciali che, in questa sede, possono più efficacemente portare il contributo di elementi coagulanti che promanano precisamente dalle competenze provinciali.

Cosicché l'istituto configurato nella definitiva stesura si presenta come un Ente di diritto pubblico, a maggioranza elettiva, presieduto da un Sindaco.

Due obiezioni sono state fatte durante gli studi: perché non dare all'Ente comprensoriale i caratteri di un Consorzio misto, perché non configurare il comprensorio alla stregua di un raggruppamento intercomunale?

Alla prima gli estensori della proposta rispondono che i Consorzi, previsti dalla Legge Comunale e Provinciale sono istituiti per «provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse», cioè a fini, ed anche per tempi, limitati; per questo motivo, l'istituzione dei Consorzi nell'ambito comprensoriale è prevista, nella proposta di legge, come mezzo di attuazione della pianificazione territoriale, il che permette anche la costituzione di più Consorzi nello stesso comprensorio, se istituiti a finalità distinte (riforma o sviluppo agrario, sviluppo industriale, sviluppo turistico, ecc.). Così pure non poteva accogliersi il suggerimento di riportare il comprensorio ad un raggruppamento intercomunale. L'esperienza dei piani intercomunali conferma ciò che è teoricamente dimostrabile in modo inconfutabile e cioè che la pianificazione territoriale non può sprigionarsi esclusivamente dall'aggregazione di sole Amministrazioni locali primarie, senza la presenza, in sede deliberante, della rappresentanza degli altri Enti ed organi sia locali che decentrati dello Stato che alla pianificazione territoriale, sia pure settorialmente, sono interessati.

Inserire tali rappresentanze nell'assemblea intercomunale significa superare il livello intercomunale e creare il nuovo livello comprensoriale; questo si configura quindi come la più piccola entità di pianificazione territoriale in cui siano presenti tutte le forze centrali e locali che danno luogo ad interventi sul territorio. Al di sotto di esso vi è l'Amministrazione comunale che è un'amministrazione completa, ma il cui piano deve essere sempre e necessariamente integrato alla scala del territorio, nell'ambito comprensoriale. Al disopra di esso vi è, gerarchicamente, la Regione, dalla quale l'Ente comprensoriale riceve l'investitura e più particolarmente l'Organo di pianificazione regionale che è organo misto al pari dell'Ente comprensoriale, a lato, con particolari e limitate funzioni, la Provincia essa pure interessata alla formazione dell'Ente comprensoriale.

Mi sono alquanto dilungato su questo argomento, ma era necessario per chiarire le ragioni sostanziali che hanno condotto i proponenti a formulare l'istituzione di questo nuovo Ente. E sarà, ora, anche sufficientemente chiaro il perché l'Ente sia istituito con legge regionale e che a tale legge istitutiva siano demandati i compiti di fissarne le modalità specifiche per il funzionamento e per il relativo bilancio; e ciò in osservanza allo spirito degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Queste le proposte nel campo dell'ordinamento amministrativo della pianificazione. Esse rispettano lo spirito dell'ordinamento della Repubblica sancito dalla Costituzione, e promuovono il minimo indispensabile di innovazioni rispetto alla situazione attuale, richieste queste da imperiose esigenze della materia stessa. Nella

forma in cui tali innovazioni sono state formulate, e che è ovviamente perfettibile, esse costituiscono tuttavia una ipotesi nella difficile ricerca del punto di equilibrio e di minor resistenza tra l'accentramento dei programmi e delle direttive nazionali da un lato ed il decentramento dell'intervento operativo dall'altro, fra l'autonomia locale ed il necessario controllo superiore. L'ipotesi formulata sembra possedere una sua logica intrinseca sufficientemente valida per essere sottoposta all'attenzione del Congresso.

D) Piani e programmi.

La seconda parte della proposta di legge riguarda i titoli II III e IV, relativi rispettivamente alla pianificazione regionale, nazionale, comprensoriale e comunale.

Su questa parte non entrerà in dettagli in quanto trattasi di materia tecnica, sufficientemente chiara nella esposizione del testo; ma qualche rilievo di carattere generale appare indispensabile.

E per prima cosa è da chiarire il meccanismo, per la formazione di piani e programmi ponendo in luce non tanto gli aspetti più appariscenti, quanto quelli che costituiscono il suo sottofondo concettuale ed operativo. Istituiti gli organi di pianificazione alle varie scale, perché questa prenda l'avvio, è necessario che siano formulate, alla scala nazionale e regionale, le prime direttive programmatiche di larga massima, sufficienti per dare l'innescò alle successive operazioni. I programmi nazionali e regionali si autocondizionano e gli organi previsti sono tali da consentire l'integrazione in ambedue i livelli.

Colla successiva istituzione degli Enti comprensoriali e con la formazione dei rispettivi programmi poliennali, i programmi regionali e quello nazionale ricevono ulteriori impulsi e precisazioni per effetto della più puntuale ricerca di fabbisogni e proposte di larga massima operata dagli Enti comprensoriali. Il passaggio alla successiva formazione dei piani territoriali nell'interno stesso del comprensorio, là dove via via se ne avverta l'opportunità, e per l'estensione ritenuta per ciascuno di essi più confacente, porterà di conseguenza ad ulteriori precisazioni o anche aggiornamenti dei programmi poliennali stessi, con altrettanti inevitabili riflessi sui programmi regionali e nazionali. E quando infine si opererà l'aggancio dei piani comunali esistenti, con il loro adattamento al contenuto della nuova legge, e quindi si darà il via alla formazione di nuovi piani comunali, necessariamente le esigenze e le scelte locali andranno ad influire sui programmi a più alto livello e questi ultimi, così corroborati dalla linfa ascendente, potranno a questo punto con tutta cognizione di causa operare le grandi scelte, in base alle disponibilità ed alle risorse economiche delle Amministrazioni pubbliche, e formulare in tal modo più precise direttive agli organi periferici e più convincenti stimoli all'iniziativa privata.

Si sarà istituita in tal modo una circolarità di idee, di giudizi di valore, di proposte e di scelte, nell'interno degli organi di pianificazione tra loro concatenati, che, iniziata con anelli circoscritti a Stato-Regione, via via si amplifica in Stato-Regione-Comprensorio per giungere in definitiva a Stato-Regione-Comprensorio-Comune con anelli sempre più allargati e con un simultaneo approfondimento vieppiù accentuato.

Le attuali incongruenze della pianificazione che opera sui piani paralleli, se non antagonisti, dello Stato e dei Comuni o per settori discontinui, sono, con tale nuovo congegno, nettamente stroncate ed estirpate: alla suddivisione verticale ed orizzontale è sostituita la concatenazione continua con moto alterno ascendente e discendente.

Questo principio è da tener presente per la comprensione di ogni fase della pianificazione e sarà così anche più chiara la concatenazione fra programmi e piani, alla scala regionale e comprensoriale e che, al livello comunale, si amplifica con i nuovi anelli del programma di attuazione e dei piani esecutivi.

Resisi conto delle leggi interne di questo congegno di pianificazione che consente al tempo stesso autonomia e controllo, che non comprime le Amministrazioni locali, ma ne dilata le responsabilità nel Comprensorio, che impegna le autorità centrali sui problemi locali e che, in ogni sua fase invoca l'appello democratico, sia presso le assemblee, tutte prevalentemente elettive, sia generalizzando l'istituto della pubblicazione, sarà assai più agevole comprendere i motivi che hanno presieduto alla stesura delle singole norme relative alla formazione ed approvazione dei programmi e dei piani.

Circa l'approvazione di questi ultimi va rilevato che, accettando lo spirito di decentramento che anima la Costituzione, la quale esplicitamente e tassativamente attribuisce all'art. 17 la materia urbanistica alle Regioni, ma nell'ambito dei «principi fondamentali» stabiliti da *leggi cornici* dello Stato (e la presente proposta si configura precisamente sotto tale aspetto), la Commissione redazionale, rettificando la prima stesura ed accogliendo numerose osservazioni in tal senso, ha demandato al Presidente della Regione l'approvazione con proprio decreto dei piani territoriali e comunali, sia generali che esecutivi.

Tuttavia, affinché non venga meno la facoltà, non solo di controllo, ma soprattutto di giudizio e di arbitrato da parte dell'Autorità centrale nel caso di problemi particolarmente delicati, o qualora sorgano profondi contrasti di vedute in seno alle assemblee ed agli organi deliberanti o su ricorso degli Enti sottogiacenti o anche su ricorso di Associazioni nazionali a carattere culturale erette in Enti morali, è stata istituita una facoltà di appello al parere del Consiglio Tecnico Centrale.

E così pure sono stati concessi taluni poteri eccezionali di intervento sia al Ministero della Pubblica Istruzione che a quello dei LL.PP., al primo per consentirgli di esercitare autonomamente la facoltà di vincolare immobili di pregio artistico o paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla formazione dei piani, che saranno per contro tenuti a riconfermarli e rispettarli, ed al secondo per dargli facoltà di intervenire direttamente per prevenire o sospendere opere o trasformazioni che possano recare pregiudizio all'incolumità e salute pubblica, al regime idrogeologico o alla utilizzazione razionale delle risorse naturali.

Fatta però eccezione dei casi di appello o degli interventi eccezionali, che provocano il cortocircuito nella catena della pianificazione urbanistica, questa, di norma, si esercita e si conclude nella sfera regionale, che è perennemente collegata al centro attraverso i condotti del *programma* e del *piano* regionale.

Ed ora qualche parola sul contenuto tecnico, sulla natura giuridica e sull'efficacia dei piani ai vari livelli quali risultano dalla presente proposta.

Circa il contenuto tecnico va rilevato che il principio che ha guidato gli estensori è stato quello di graduare la progressiva caratterizzazione degli interventi e delle prescrizioni via via che si passa dai piani regionali a quelli territoriali nell'ambito del comprensorio, a quelli comunali generali ed infine a quelli esecutivi, con una successione di caratterizzazioni e prescrizioni assai più precise e coerenti di quelle istituite dalla legge urbanistica del '42, e tali da determinare un effettivo passaggio dall'uno all'altro piano per successivi approfondimenti e precisazioni riducendo via via i margini di elasticità man mano che ci si avvicina alla fase esecutiva.

Cosicché risulta nelle enunciazioni di contenuto dei singoli tipi di piano ben definita la linea di separazione fra statuizioni direttive o programmatiche e precettive o imperative, che nella legge urbanistica del '42 non risultava affatto identificabile, tanto da avvalorare presso i giuristi la diffusa interpretazione che le norme dei piani regolatori comunali generali, formati secondo la legge urbanistica vigente, vincolino unicamente la Pubblica Amministrazione ma non i titolari degli immobili (ai quali infatti compete l'esclusivo obbligo dell'osservanza delle linee e delle prescrizioni di zona), il che significa in definitiva negare al piano regolatore generale la qualifica di atto a contenuto normativo con efficacia *erga omnes*.

Nella proposta che si presenta hanno carattere di norme programmatiche le statuizioni contenute nei *piani regionali e territoriali*; ancora squisitamente programmatiche sono le indicazioni del *piano di insieme* che costituisce la prima tappa nella formazione del piano comunale generale. Ma essenzialmente precettive ed imperative sono, nella formulazione dell'art. 21, quelle contenute nel piano di trasformazione e di sviluppo e quelle dei piani esecutivi.

Ma vi è di più, taluni vincoli riferiti specificatamente agli immobili, quali quelli per la tutela storico-artistica o del paesaggio, possono essere inseriti non solo nei piani esecutivi, che sono la loro sede abituale, ma anche in quelli comunali generali ed, occorrendo, anche negli stessi piani territoriali, dove essi sostituiscono i vincoli, altrettanto specifici, degli attuali piani paesistici.

Un'ultima osservazione di carattere generale riguarda la prevista connessione tra le varie fasi della pianificazione e la programmazione degli investimenti pubblici, predisposta in modo che nessun anello della stessa si trovi privo del suo aggancio agli ingranaggi economici. Questo principio ha portato a legare le stesse previsioni del piano comunale generale ad uno stato di previsione, sia pure di larga massima, dei costi per la sua realizzazione, differenziando così sostanzialmente la proposta dalla

vigente legge urbanistica. Ed è proprio in ossequio a questo fondamentale principio, oltre che ai principi generali di pianificazione, che la attuazione del piano comunale non può più essere lasciata, come oggi avviene, alla più caotica sovrapposizione di fatti, che derivano dalle azioni svolte sui due livelli paralleli ed indipendenti, quello delle pubbliche Amministrazioni, e quello della attività privata che opera con finalità individuali ed in modo completamente disancorato dagli interventi pubblici. I due livelli, pubblico e privato, devono essere ovviamente fra loro integrati, se si vuole che l'intervento pubblico assolva produttivamente ai compiti di indirizzo, di stimolo e di coordinamento a fini sociali che gli son propri secondo lo spirito della nostra Costituzione.

Per ottenere questo, è anzitutto necessario che gli interventi comunali cessino di avere, in sede di attuazione dei piani, il carattere di somma quasi sempre casuale di una moltitudine di atti amministrativi tra loro disgiunti, talvolta anche discordanti, frutto di iniziative separate e settoriali dei singoli assessorati, per assumere la veste di una scelta programmata e deliberata per il raggiungimento di finalità precise, in armonia con le reali disponibilità economiche pubbliche e con l'apporto collaborativo dell'iniziativa privata.

È prevista a tal fine l'obbligatoria formazione di un *programma di attuazione*, che il Consiglio Comunale delibererà come uno dei primi e più importanti atti amministrativi e che impegnerà, salvo aggiornamenti, l'Amministrazione per l'intero periodo del suo mandato.

Atto basilare, questo, che indurrebbe necessariamente a caratterizzare in modo più serio e democratico tutta la vita amministrativa comunale.

Inquadri nei programmi di attuazione, i piani esecutivi ricevono un preciso carattere di strumenti approntati per la immediata esecutorietà, essi, pur rassomigliando formalmente ai piani particolareggiati della legge del '42, se ne discostano in modo sostanziale, sia per il contenuto squisitamente operativo (basti citare l'obbligatorio inserimento dei progetti di massima delle opere ed attrezzature pubbliche) sia per la natura giuridica delle prescrizioni relative alle trasformazioni d'uso ed ai vincoli sulla proprietà immobiliare, che hanno, a differenza di quanto avviene nei P.P., validità a tempo indeterminato.

I piani esecutivi, riferendosi ad interventi pubblici e privati su determinate porzioni di suolo urbano o da urbanizzare o comunque da trasformare, possono assumere, a seconda delle loro particolari finalità, una differenziata configurazione di contenuto tecnico, pur restando sempre sostanzialmente identici sotto il profilo dell'efficacia e della natura giuridica delle prescrizioni e dei vincoli.

Su questa caratterizzazione si era da più parti obiettato perché essa era stata da taluni interpretata, nella prima stesura, come determinante di una serie di tipi esecutivi tra loro distinti. Si è chiarito l'equivoco, e si è riorganizzata la materia, cui è stata premessa, all'art. 32, una definizione generale sulla natura e sul contenuto generale dei piani esecutivi; ad essa fa seguito la esemplificazione del contenuto tecnico relativo ai piani esecutivi nelle zone destinate prevalentemente ad espansione o in quelle già parzialmente o totalmente costruite e soggette a trasformazioni d'uso con ristrutturazione planivolumetrica. Il contenuto tecnico in essi descritto ha un valore non solo esemplificativo e quasi didattico, che proviene dal suo carattere regolamentare, ma anche strettamente strumentale, in quanto serve a porre in evidenza ed a circoscrivere aree ed opere che ricadono sotto particolari statuizioni per l'attuazione del piano. Unico tipo a sé stante di piano esecutivo, che per contro ha riscosso unanimi consensi, è quello destinato al risanamento conservativo dei centri storico-artistici, per il quale sono previste particolari modalità di formazione e particolari agevolazioni di attuazione. A questo riguardo non è inutile ricordare, come in apertura ha fatto il Ministro Zaccagnini, che tale materia è stata ampiamente trattata in modo specifico nel recente Convegno di Gubbio dei cui risultati si è tenuto conto nella stesura finale del testo.

Ed ora possiamo all'esame della terza parte.

E) C

Occorre subito avvertire che l'intera materia dei titoli V e VI nella proposta che si presenta è stata profondamente rimaneggiata con opera di riordino. ed in taluni casi di sfoltoimento o di integrazione, rispetto alla prima stesura, anche se quasi tutti i con-

cetti base fossero in essa, sia pure alla rinfusa, sostanzialmente contenuti.

Essa si presenta a prima vista come un congegno complesso, formato da norme relative a varie prescrizioni, che sono però tra loro concatenate in modo da formare un tutto unitario.

Elenchiamo i singoli meccanismi di questo congegno ponendo in evidenza le singole finalità e le connessioni reciproche. In ordine di successione troviamo:

all'art. 47 l'obbligatoria formazione di un *patrimonio comunale alle aree* inedificate ed edificabili da urbanizzare e da edificare su iniziativa del Comune stesso o da cedere eventualmente, una volta urbanizzate, ad Enti o privati è in tal modo sancito per il Comune l'obbligo di partecipare esso stesso attivamente all'urbanizzazione, ponendosi come concorrente e guida dell'attività edificatoria privata, nella misura che riterrà opportuna.

All'art. 48 è proposto un duplice obbligo per le proprietà in zona di espansione: *ogni area*, all'interno del perimetro di ciascun piano esecutivo ha l'obbligo di partecipare, *qualunque sia la sua destinazione nel piano* e con la sola eccezione delle aree vincolate a carattere monumentale e paesistico, alla urbanizzazione generale, mediante: a) la cessione gratuita al Comune di aree destinate ad attrezzature pubbliche o ad infrastrutture di carattere generale, e b) di accollarsi gli oneri della urbanizzazione primaria, se trattasi di area edificatoria.

La quota di partecipazione all'urbanizzazione generale è fissata nella misura del 30% di ogni singola area con l'evidente conseguenza che, qualora occorresse una maggior superficie per tali destinazioni, questa dovrà essere compensata secondo le modalità per le acquisizioni forzose.

Derivano da questa norma-chiave due conseguenze: la necessità della ricomposizione particellare delle proprietà che conferiscono il loro 30% ed un notevole sgravio delle Casse Comunali.

La distinzione fra opere di urbanizzazione generale e primaria è dettata dallo stesso piano esecutivo, cui è fatto obbligo di specificarle esplicitamente e comporta due distinti trattamenti, perché lo scopo stesso di tali due classi di opere è sostanzialmente differente. Le urbanizzazioni generali riguardano la comunità nel suo complesso ed è giusto che ad esse partecipino tutte le aree in zona d'espansione; quelle primarie interessano esclusivamente le destinazioni edificatorie ed è giusto che ad esse partecipino, ed in modo totale, solo le aree edificatorie.

La quotizzazione del 30% costituisce un pagamento in natura degli attuali, ma desueti, contributi di miglioria generica, mentre il gravame delle spese di urbanizzazione primaria a carico delle proprietà interessate surroga l'inefficiente sistema di esazione del contributo di miglioria specifica, che, teoricamente, consentirebbe oggi al Comune, in tempi lunghissimi e con procedura estenuante, il ricupero massimo del 30% delle spese, ma che è praticamente inutilizzato per le difficoltà procedurali, e lo sostituisce con una norma chiara e precisa, per mezzo della quale l'intero 100% di tali spese è a completo carico delle proprietà interessate. La prima norma è intesa a fornire immediatamente al Comune, per ogni piano esecutivo approvato, la disponibilità delle aree per attrezzature ed impianti di sua competenza; la seconda a moralizzare definitivamente il mercato delle aree, rendendo impossibile l'incameramento da parte dei privati dei plus-valori creati dalle opere di urbanizzazione primaria, gravanti sempre a tutt'oggi, salvo casi eccezionali, a carico della collettività senza possibilità di ricupero attraverso il vigente sistema fiscale.

Questo sistema, inoltre, renderebbe superata la proposta di legge Andreotti sulla tassazione delle aree edificabili, eliminando i gravi inconvenienti della tassazione su valori potenziali.

Le due norme, tra loro complementari, dell'art. 48 richiedono, per la loro efficace applicazione, il successivo meccanismo del congegno, e precisamente la formazione obbligatoria, o volontaria dei *comparti* di aree sufficientemente vasti per includervi, con le aree edificabili, anche quelle per attrezzature, strade e giardini, ed i cui proprietari sono tenuti a costituirsi, o spontaneamente si costituiscono, in *consorzi* (artt. 49 e 50).

Le modalità di costituzione e di funzionamento dei consorzi seguono sostanzialmente le norme già previste dalla vigente legge urbanistica. L'innovazione consiste nella generalizzazione del loro impiego e nelle facoltà di più efficace intervento attribuite al Comune nei confronti dei proprietari inadempienti (artt. 38, 49 e 63); si tende cioè

a generalizzare il più possibile l'uso di questo strumento di cooperazione fra proprietari, l'unico che consenta all'iniziativa privata di affrontare in modo unitario la edificazione, con minori spese e con migliori risultati tecnici ed economici dell'edificazione individuale.

Ma perché il quadro sia completo occorre ancora un elemento.

Considerando infatti che tutte le proprietà interessate da un piano esecutivo partecipano ora alla sua attuazione, con la cessione di aliquota fissa al Comune, la assunzione di oneri e la commassazione delle aree, ma che il valore di ciascuna di esse varia, non solo per intrinseci valori di posizione, ma soprattutto per effetto della destinazione d'uso attribuita dal piano e che ne varia di conseguenza il valore di mercato, è stato introdotto, fin dalla prima stesura, il principio della *perequazione* dei volumi entro il perimetro stesso dei piani esecutivi (art. 55). La perequazione proposta avviene in natura, mediante cessione di una parte di diritto di volume a compensazione fra il volume effettivamente attribuito alle singole particelle ed il volume teorico medio. I diritti di volume a compensazione, essendo commerciabili, assumeranno una quotazione di mercato e potranno quindi essere trasferiti di proprietà, ma non dalla localizzazione volumetrica prevista dal piano; la norma differisce quindi sostanzialmente da quella proposta, a suo tempo, dall'on. Curti per la indennizzabilità delle aree destinate a pubbliche attrezzature mediante diritti di volume trasferibili nello spazio.

Tale meccanismo, anche se complesso, non ce lo nascondiamo, pone tuttavia tutte le proprietà ricadenti entro il perimetro di un piano esecutivo nelle identiche condizioni nei confronti degli effetti del piano. A perequazione avvenuta sussistono, a differenziarne i valori economici, i soli valori intrinseci di posizione; tutti i valori economici sono, in definitiva e per tutte le proprietà, uniformemente rialzati di un valore costante.

Gli enormi riflessi moralizzatori di questa operazione non abbisognano di commenti e la complessità dell'operazione può essere di gran lunga semplificata ove la proprietà entri, sia per obbligo, che volontariamente, a far parte di un consorzio.

Esaminiamo ora il meccanismo dei valori economici per le proprietà che hanno subito il trattamento proposto: il loro valore si è rialzato uniformemente, per effetto delle perequazioni dei valori, ed uniformemente compresso per effetto della cessione gratuita dell'aliquota fissa, ma, a questo punto, le aree edificatorie, soddisfatti i doveri della urbanizzazione primaria, sono immesse nel mercato e possono assumere, per vari motivi, tra cui gioca essenzialmente il valore iniziale, differenti incrementi di valore finale.

Le operazioni fin qui descritte hanno avuto il compito di riportare tutte le proprietà ad identiche condizioni di partenza; ma la collettività non può, a contrattazioni concluse ed a trasformazioni avvenute, non occuparsi anche degli incrementi di valore finali, dato che l'incremento stesso è sempre opera del piano, atto di specifico interesse collettivo.

Alle norme precedenti è stata quindi aggiunta, nella ultima stesura, anche una *perequazione dei valori* a consuntivo delle operazioni di attuazione del piano. E la norma altro non è che l'applicazione dell'art. 78 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 sulle espropriazioni per pubblica utilità, articolo che prevede «contributi pari alla metà del maggior valore risultante dalla esecuzione di opere di pubblica utilità». L'art. 60 della proposta ricalca tale norma, noti i valori iniziale e finale, dedotti i gravami della cessione gratuita del 30% e delle spese di urbanizzazione primaria e tenuto conto delle perequazioni effettuate, può essere determinato il valore della differenza tra gli oneri sopportati e la metà dell'incremento di valore; tale differenza, ove esista, spetta al Comune secondo lo spirito della legge del 65; la sua esazione costituisce elemento equilibratore del gioco economico.

Che tale valore di differenza possa essere grande o piccolo o quasi nullo è facilmente dimostrabile. Esso dipende non solo e non tanto dalla varia incidenza delle opere di urbanizzazione, ma soprattutto dalla differenza tra valore iniziale e finale. Nelle zone più esterne dei piccoli e medi Comuni, là dove oggi stesso il prezzo di mercato di un'area edificabile oscilla ancora tra le 10 e le 20 volte il valore agricolo, la differenza predetta può anche essere minima ma dove il prezzo dell'area edificabile sale a 100 o più volte il suo precedente valore agricolo, ed è il caso delle zone di espansione delle grandi città, è evidente che, anche con la quotizzazione del 30% e con l'assunzione degli oneri per le opere di urbanizzazione, il margine tra il valore iniziale e la metà dell'incremento di valore, depurato degli oneri sopportati, può ancora esse-

re assai grande. Risponde quindi a criterio di giustizia nei confronti del pubblico interesse l'incameramento di tale margine, che ancora consente al privato di fruire dell'altra metà netta di incremento.

Ma il quadro non sarebbe completo se la perequazione dei valori non considerasse anche le *diminuzioni di valore* che le aree possono subire per effetto di mutamenti di destinazione rispetto a precedenti piani particolareggiati vigenti od ai piani esecutivi istituiti dalla proposta in discussione: in tali casi giustizia vuole che la diminuzione sia *totalmente* rimborsata dal Comune con pagamento o in contanti o in area edificabile, attingendo dal proprio demanio.

Questi sei meccanismi: patrimonio comunale di aree, cessione gratuita del 30% delle aree in zona di espansione, assunzione degli oneri di urbanizzazione primaria a carico delle proprietà interessate, consorzi, perequazione dei volumi e perequazione dei valori, costituiscono le parti essenziali del congegno di attuazione proposto. Essi tendono a responsabilizzare i privati, a favorire la cooperazione, a minimizzare la necessaria differenza di trattamento operata dal piano mediante compensazioni interne, ed, infine, a scremare i redditi prodotti secondo la aliquota fissa del 50%. Tale congegno sarà certamente oggetto di discussione.

Se ne criticherà la complessità, ma sarà facile dimostrare che è la stessa materia trattata ad essere complessa, tanto complessa che finora non era mai stata affrontata in modo unitario.

Si dirà che gli accertamenti sono difficili, ed in effetti lo sono, ma soprattutto quando mancano i piani e quando gli uffici finanziari procedono a valutazioni senza tener conto dei piani stessi, ipotesi queste che la presente proposta nega attraverso precise norme.

Si dirà che la speculazione sulle aree, sia pure contenuta, non è del tutto eliminata, ma sarà facile dimostrare che la legge proposta fornisce ai Comuni ampie possibilità per contrapporsi ad iniziative speculative.

Si dirà che l'iniziativa privata è eccessivamente mortificata da prescrizioni e da gravami, ma sarà facile rispondere che, pur instaurando un regime di mezzadria fra Pubblica Amministrazione e privato, resta ancora a questi ampio margine di profitto; non solo ma nella legge proposta, sono istituite agevolazioni, quasi il *fondo regionale per l'urbanizzazione* o i contributi per il risanamento conservativo che finora la proprietà privata non ha mai avuto riconosciuti.

Il congegno di attuazione che si presenta, e che è stato illustrato nei suoi strumenti principali, cui fanno corona alcuni elementi accessori, ha i caratteri di una proposta di equilibrio e di integrazione fra iniziativa pubblica e iniziativa privata.

Tale impostazione non può quindi soddisfare alcuna ipotesi estrema volta a favore di una sola delle parti, ma in questa ricerca di equilibrio risiede essenzialmente il suo pregio.

Se esso è stato raggiunto con sufficiente approssimazione lo dirà l'esito stesso della discussione.

Ma una cosa è ben certa; che le idee che l'INU oggi ufficialmente presenta per il rinnovamento della legislazione urbanistica costituiscono nel loro complesso una piattaforma nuova e concreta su cui edificare, nel più breve tempo possibile, quello strumento legislativo consono ai tempi ed alla Costituzione, di cui il nostro Paese ha urgente bisogno.

