

# Il regolamento e l'operatività della legge

Signor Presidente, signori Congressisti ed amici, prima di affrontare l'argomento di questa sessione occorre anzitutto precisare che il tema del regolamento della nuova legge urbanistica era stato deliberato dall'Istituto di Urbanistica quando ancora era in carica il primo governo Moro, quando, cioè, il testo della Commissione Pieraccini era stato redatto ed ampiamente discusso in numerose manifestazioni e, sull'onda dell'entusiasmo che era stato suscitato all'Eliseo, l'Istituto di Urbanistica poteva fondatamente sperare, tenuto conto anche delle autorevoli dichiarazioni del Ministro in quella occasione, che il testo sarebbe stato a fine mese presentato in Parlamento o, comunque, almeno al Consiglio dei Ministri. Giova tener presente che, in quel periodo attraverso numerose manifestazioni (e mi si consenta di ricordare di esser stato relatore in ben 16 convegni, tenuti in varie città in meno di due mesi), il testo della Commissione Pieraccini era stato illustrato e discusso e che erano state da noi raccolte osservazioni ed elementi per eventuali integrazioni o emendamenti: sarebbe bastato un lavoro di pochi giorni per una definitiva messa a punto.

A quel momento la decisione dell'INU di inserire in questo Congresso il discorso intorno al regolamento, poteva significare solo l'occasione per precisare elementi di carattere procedurale, tecnico ed operativo al fine di eliminare gli ultimi dubbi e proporre uno strumento che potesse effettivamente essere applicato con immediatezza ed efficacia contestualmente alla legge stessa.

Questa condizione oggi non esiste più. E rimasto così, nel calendario dei lavori di questo Congresso, un tema che avrebbe dovuto essere svolto allora in una certa prospettiva, e che oggi, invece, è illuminato da tutt'altra luce.

Tuttavia, occorre anche precisare che la presenza nei lavori del Congresso di questo aspetto operativo ed applicativo della legge urbanistica, trae la sua ragione d'essere dalla solenne affermazione fatta dal Presidente del Consiglio in carica che tutto quanto concerne il programma degli accordi interpartitici del novembre '63 e le dichiarazioni programmatiche al Parlamento del dicembre successivo continuano ad essere, e debbono pertanto intendersi, assorbite nell'indirizzo programmatico dell'attuale Governo. Tenendo quindi conto di queste affermazioni, e pur essendo a conoscenza dell'aumento dei casi di esoneri all'esproprio, si poteva anche immaginare che il meccanismo della legge urbanistica, così come era stato congegnato dalla Commissione Pieraccini, fosse ancora in gran parte in piedi e potesse, di conseguenza, diventare ancora operante.

Grande è stato quindi lo stupore che ha colto tutti noi quando siamo venuti a conoscenza, attraverso le varie pubblicazioni di questi giorni, dei vari testi che avrebbero dovuto essere portati alla discussione del Consiglio dei Ministri. Lo stupore è dovuto essenzialmente al fatto che il meccanismo della legge urbanistica concepito dalla Commissione Pieraccini, secondo gli accordi di Governo del novembre e secondo le

dichiarazioni programmatiche del dicembre '63, non si ritrova più.

Quando ebbi a scrivere, un mese fa, l'articolo introduttivo del n. 41 della rivista «Urbanistica», mi attenni a quelle che erano state le dichiarazioni fatte in Parlamento, alle dichiarazioni di autorevoli membri del Governo ed a quello che era stato chiamato il documento tecnico allegato agli accordi. Debbo confessare che se dovessi scrivere oggi quell'articolo, lo scriverei in tutt'altri termini; anzi, sono qui per chiarire che tra quell'articolo e quanto stiamo dicendo oggi c'è una notevole differenza, una specie di vuoto incolmabile.

Fatte queste precisazioni, entriamo nell'argomento ponendo un primo quesito: il regolamento di una legge può comprendere, quanto a contenuto, qualcosa in più della legge stessa? La risposta è nota ed è che un regolamento non può aggiungere nulla alla legge per quanto concerne gli elementi prescrittivi riferiti a principi generali, ma trae la sua ragion d'essere dalla opportunità di precisare, sotto il profilo tecnico e sotto il profilo procedurale, certi aspetti operativi della legge che vengono, in tal modo, esplicitati e definiti nei particolari. In questo caso poi ci troviamo, e forse per la prima volta, a discorrere del regolamento di una legge che ha duplice natura, essendo contemporaneamente una legge-quadro ed una legge statale. Per quanto concerne la parte che si configura come legge-quadro, confesso di non avere sufficiente competenza per poter risolvere il problema preliminare su quale possa essere il contenuto del regolamento di una legge siffatta e se possa in qualche modo essere ancora di competenza statale quando non lo è certamente più la legge regionale che discende dall'applicazione della legge-quadro. Penso che su questo argomento il prof. Barile, al quale mi sono rivolto per chieder lumi, potrà successivamente portare un chiarimento su questo problema essenziale e preliminare. Tuttavia, poiché la legge urbanistica si presenta sotto un duplice aspetto di legge-cornice e di legge statale, è certo che, per lo meno per quanto concerne la parte statale, il regolamento ha la sua ragion d'essere.

Non solo, ma anche al regolamento di una legge statale, sia pure nei limiti sopra precisati, possiamo dare vari significati: in senso restrittivo, esso non contiene altro che dei chiarimenti di carattere procedurale ed operativo, in senso alquanto più allargato esso potrebbe esser interpretato come una verifica della operatività stessa della legge, quasi un regolamento-relazione, che illustrasse la parte attuativa della legge in modo che l'interpretazione di essa fosse agevolata e resa immediata ed omogenea presso i vari organi, enti ed amministrazioni pubbliche, centrali, decentrate e locali che sono, in grande misura, i destinatari della legge stessa. Mi atterro a questa seconda interpretazione.

Posso così io stesso constatare che se un regolamento-relazione fosse già stato predisposto, esso servirebbe ora per orientarci nell'esame necessariamente affrettato e sommario, fatto anche in uno stato particolare di sorpresa, del testo or ora avuto di quella che pare essere l'ultima edizione della legge. Invece, debbo constatare, così a prima vista, che molta materia regolamentare si ritrova proprio nel testo che viene presentato come testo di legge: infatti vi sono in essa tanti argomenti relativi alla gestione, alle nomine dei funzionari ed ai loro emolumenti, alle spese per il funzionamento dei vari organi, argomenti tutti che appaiono come materia squisitamente regolamentare, se non materia addirittura di un'altra legge, di una legge istitutiva degli organi di gestione, ma che inseriti nella legge urbanistica costituiscono quasi un'appendice che appesantisce e deforma inevitabilmente il testo, il contenuto ed il significato stesso della legge urbanistica.

A me pare, dunque, che la prima operazione da fare, tenendo presente che il regolamento, almeno per la parte statale dovrebbe essere contestuale alla legge, sarebbe proprio quella di sfrondare il testo di legge della materia regolamentare che oggi abbondantemente contiene. Accettato questo principio sarebbe abbastanza agevole eliminare dal testo parecchi articoli. L'operazione potrebbe essere fatta molto agevolmente a tavolino a tutto vantaggio della legge.

Riunita assieme tutta questa materia regolamentare, si tratterebbe poi di darle un assetto organico e coerente per formare il regolamento vero e proprio.

Ma prima di affrontare questo passo occorre, a mio avviso, procedere ancora ad una verifica generale della legge in funzione essenzialmente dell'operatività della legge stessa.

Tentiamo questa verifica e, prima di tutto, esaminiamo l'architettura complessiva della legge. L'architettura della legge così come era stata congegnata dalla Commissione Pieraccini, aveva una chiarezza incontestabile nella ripartizione e successione delle parti costitutive: finalità della legge, piano nazionale, principi fondamentali della legislazione regionale, norme statali per il periodo di attesa per la formazione delle regioni su tutto il territorio nazionale, comprendenti anche il caso particolare delle zone di accelerata urbanizzazione, e quindi norme comuni e norme transitorie. Questa ripartizione è stata sostanzialmente modificata nell'ultima formulazione nota e già questo può essere motivo di verifica dal punto di vista operativo. Ritroviamo sì le finalità di legge ed i principi della pianificazione regionale, ma subito dopo troviamo norme statali integrative delle leggi regionali e confessiamo di non riuscire a cogliere (evidentemente per nostra insufficienza) la sottile distinzione fra norme della legge cornice che sono certamente norme statali e norme ancora statali, ma integrative delle precedenti, tanto più che queste «integrazioni» riguardano proprio la materia delle espropriazioni, che è parte fondamentale dei principi statali di guida alle leggi regionali, e ci domandiamo, forse ingenuamente: perché se questi principi fanno parte integrante delle norme della legge cornice, essi non entrano nel titolo dei principi stessi?

Successivamente troviamo un titolo per il regime statale transitorio, che comprende esclusivamente le norme per i Comuni dichiarati di accelerata urbanizzazione, ma non vediamo come avvenga il trapasso (non è detto nella legge) dal periodo transitorio al periodo a regime; seguono le norme per i centri storici, pure a sé ed altre materie, come agevolazioni e sanzioni: manca infine il «ponte» fra regime attuale e nuova legge e fra periodo transitorio e periodo finale a regime.

Passando ora all'esame operativo del testo noi non possiamo omettere taluni rilievi allo stesso contenuto dei piani. Se il regolamento deve essere trattato in chiave operativa, dobbiamo pur parlare del contenuto dei piani a regime, che è materia essenzialmente urbanistica e non materia soltanto giuridica, per la quale è stato affermato (e ne prendiamo atto) che gli urbanisti non avrebbero competenza. Ora in questo campo riscontriamo immediatamente differenze non lievi, ma sostanziali, nei confronti del contenuto dei piani regolatori ai vari livelli così come esso era stato previsto nello schema della Commissione Pieraccini. E ci domandiamo per quale motivo sono state fatte queste modifiche e da chi, dato che gli urbanisti non sono più stati chiamati a collaborare, trattandosi sol più di materia giuridica; chiediamo se gli ultimi accordi del governo in carica sono entrati per caso a delineare addirittura il contenuto operativo, concettuale e tecnico dei piani regolatori. Non ci risulta che questa sia stata materia di accordi ufficiali e neppure che questa materia sotto il profilo poli-

tico sia stata in qualche modo affrontata in sede di accordi; non comprendiamo allora perché i signori giuristi che hanno collaborato al nuovo testo si siano sentiti autorizzati ad affrontare delle eliminazioni sostanziali e di fondo sul contenuto urbanistico dei piani.

Quando un piano urbanistico nazionale non determina più gli interventi statali, ma soltanto le «forme e i modi» di essi, noi siamo di fronte ad una concezione urbanistica e politica ben diversa da quella formulata all'unanimità della Commissione Pieraccini che definiva il piano nazionale come «piano globale degli interventi statali sul territorio, articolato per regioni e per settori». Troviamo ben strano che dopo aver parlato in termini assai vaghi di modi e di forme di interventi si entri poi subito dopo al punto d) dell'art. 6 a precisare in sede di piano nazionale addirittura norme di tipo, certamente regolamentare, su distanze tra edifici, parcheggi, tipologia di sedi viarie, eccetera: ci sorge il sospetto che il piano nazionale sia stato dunque interpretato come un grosso capitolato per le opere pubbliche o un super-regolamento edilizio o un manuale di tecnica urbanistica. Anche il contenuto dei piani urbanistici regionali si limita, in analogia al piano nazionale, alla semplice indicazione delle linee programmatiche degli interventi, ed allora incominciamo ad essere preoccupati, perché se nemmeno il piano regionale fissa gli interventi della Regione sul suo territorio, e questo nel periodo finale a regime, c'è da domandarsi se gli interventi verranno mai previsti e preordinati; il piano regionale in queste condizioni non ha più, a mio avviso, alcun contenuto operativo. Non solo, ma non vedo come questo «piano» regionale, privo di elementi di piano, possa essere coordinato con la programmazione nazionale, dato che il testo dell'art. 8 parla solo di un coordinamento a «provvedimenti regionali in materia economica». Anche qui è da notare che si parla di provvedimenti e non di «piano di sviluppo economico».

Anche questo stemperamento e svuotamento di contenuto preciso desta preoccupazione, perché occuparci di un regolamento che specifichi ulteriormente la operatività dei piani di interventi ha un senso, trattare di un regolamento che dovesse o potesse dare qualche aiuto interpretativo alle «indicazioni delle linee programmatiche» ha certamente tutt'altro senso ed in questo secondo caso il regolamento dovrebbe essere altrettanto evasivo quanto la norma di legge.

La stessa situazione la ritroviamo nei piani regolatori, al livello comprensoriale e comunale, perché anche qui non ritroviamo più quell'elemento di base insostituibile che è la prescrizione di destinazione d'uso del suolo estesa a tutto il territorio; questo elemento caratterizzante dei piani urbanistici è omesso. I piani attengono sì all'intero territorio, ma in modo specifico regolano l'impianto, lo sviluppo e la trasformazione di insediamenti, opere e servizi pubblici, ma non prescrivono nulla per il restante territorio, e questo, si badi bene, anche a livello comprensoriale. Ecco, allora, che, in questa verifica in funzione del regolamento, ci troviamo di fronte a questo dilemma: o riteniamo che in sede di regolamento sia possibile ancora introdurre la destinazione d'uso estesa a tutto il territorio come contenuto essenziale del piano, e allora evidentemente ci illudiamo di poter violare in sede di regolamento lo spirito di questa norma legislativa che è invece chiaramente restrittiva, oppure dobbiamo dichiarare fin d'ora la nostra più grande sorpresa per questa eliminazione di un elemento di contenuto fondamentale e di stretta materia urbanistica.

Per quanto concerne poi i piani, detti «operativi», del periodo transitorio per le zone di accelerata urbanizzazione, dovremmo ritenere che essi, stando al nome loro dato, siano stati introdotti con una visione nuova, come piani di intervento immediato, per

la trasformazione della situazione attuale. Ebbene questi piani, occorre rilevare prima di tutto, sono uno strumento fornito soltanto ai Comuni e non ai comprensori, che pure possono esser formati da Comuni di accelerata urbanizzazione: lo sminuzzamento tutt'altro che operativo è già alle porte. Cerchiamo ora di capire che cosa possano essere questi piani operativi. Invano cercheremmo il loro contenuto urbanistico nella legge: non esiste un articolo o un comma in cui si enunci il contenuto di questi piani operativi. Ed allora io mi domando se attraverso il regolamento noi potremo mai introdurre il contenuto del piano operativo. Personalmente ritengo di no, perché qualsiasi specificazione andrebbe al di là dello spirito della legge che su ciò nulla dice, né offre alcuna base cui appigliarsi. E allora che cosa sarà questo piano operativo? Non sappiamo che cosa esso sia, ma il testo di legge ci dice con molti dettagli come esso sarà formato in soli tre mesi di tempo e da una Commissione che è nominata in parte dall'alto. Ci domandiamo, ben conoscendo come urbanisti, i tempi tecnici dei lavori di Commissione: se si vuol fare presto, i piani operativi debbono essere obbligatoriamente formati da una Commissione, e non per esempio da urbanisti, e non dagli uffici che eventualmente fossero già attrezzati per questo scopo? E infine non è forse questa tutta materia propria di regolamento? A me parrebbe materia di regolamento, mentre sono del tutto sicuro che non è affatto materia di regolamento il contenuto dei piani operativi, che non si ritrova in questi testi vaganti delle varie ultime edizioni della legge urbanistica.

Dopo tre anni dall'iscrizione delle liste di accelerata urbanizzazione, il Comune deve redigere un piano regolatore; cioè, solo dopo tre anni, si passa ad una visione che è certamente d'insieme, mentre per il piano operativo non si sa se esso contenga una visione d'insieme o se sia soltanto lenticolare, frammentario ed episodico. Dopo tre anni dunque verrà questo piano d'insieme, ma anche per esso mancano, nel testo di legge, delle indicazioni di contenuto sufficienti per poter capire se questo piano è ancora un piano da approvare secondo lo spirito e la prassi della legge del '42 perché siamo ancora, forse, in fase statale, o se avrà invece una procedura particolare di approvazione. Confesso di non riuscire a capire in che cosa possa essere di aiuto un eventuale regolamento per la formazione di questo piano regolatore che presumo dovrebbe essere formato secondo la legge del '42, e soprattutto non capisco perché non si dica molto più speditamente che i piani che già esistono vengano al più presto riesaminati in modo da essere adeguati, se occorre, alle necessità attuali inserendo nella revisione anche la fase operativa di primo intervento; infine non capisco perché non si debba dare inizio alla redazione ed alla adozione la più sollecita possibile dei piani regolatori per quei Comuni che non hanno ancora formato il piano regolatore comunale pur essendo Comuni importanti ed obbligati da anni a formarlo. Tutto ciò che abbiamo esaminato riguarda la parte concettuale dei piani, ed abbiamo constatato che anche nella definizione della parte concettuale, che è veramente attinente alla materia urbanistica, si prospettano tali e tanti e così vari stati di perplessità, per cui in un caso vi è eccesso di materia regolamentare, in altri sono invece omessi elementi sostanziali che non possono essere certamente rinviati al regolamento.

Se poi passiamo all'esame della procedura di formazione di piano, troviamo altrettante lacune, ma per brevità le ometto. Passiamo invece agli strumenti di attuazione del piano, che sono quelli senza i quali i piani non hanno alcuna operatività; proprio per questi strumenti l'INU si sta battendo da tanti anni e, tra parentesi, ricordo che proprio qui a Firenze, nel '56, discutevamo già in queste sale di questi argomenti.

Orbene, se noi cerchiamo di enucleare questa parte operativa, noi ci troviamo di fronte ad una elencazione degli esoneri permanenti a regime così sostanziosa da impressionare; dico subito che ci impressiona in modo urbanistico, cioè nei suoi risultati spaziali. Infatti oltre che nelle zone coperte dal piano particolareggiato è consentito costruire «edifici isolati» con destinazione speciale, edifici in nuclei parzialmente costruiti ed edifici che non costituiscono nucleo associativo urbano: una bella serie di categorie. Ora tutte queste categorie dovrebbero essere definite in sede di regolamento, ma questo è il problema di fondo, possiamo immaginare che lo Stato faccia un regolamento per la parte a regime la cui legge spetta alle Regioni? Se potessimo farlo ora questo regolamento potremmo anche decidere che cosa significa «edificio isolato», e per esempio dire che edificio isolato è quello che per un raggio all'intorno di mille o duemila metri ha del terreno non costruito ed in tal caso potremmo avere qualche garanzia sulla sua applicazione: potremmo anche cercare di definire che cosa significa questo «nucleo associativo» urbano o non urbano ed anche tentare di definire qual'è la dimensione massima in estensione ed in numero di abitanti dei nuclei parzialmente costruiti, nei quali si possa edificare senza formazione nei piani particolareggiati, e potremmo per esempio fissare un limite massimo in 1.000 abitanti ed in 10 ettari di estensione; senonché mi pare che tutto ciò urti fundamentalmente contro questo fatto pregiudiziale, che tutta questa è materia regolamentare sì, ma di competenza esclusiva della Regione, il che ci impedisce di entrare in sede di regolamento statale a specificare questi elementi. Ne consegue che con tutta questa serie di esoneri occorre che già la legge-quadro indichi in modo preciso il campo di applicabilità di questi elementi chiave, la cui interpretazione può ovviamente essere restrittiva per un caso, o estensiva per un altro in una stessa regione, mentre in un'altra regione si avrà invece una interpretazione tutta restrittiva ed in un'altra una interpretazione tutta estensiva: è evidente che si può arrivare a delle interpretazioni talmente vaghe, per cui i piani particolareggiati possono addirittura non essere più necessari. C'è infine un elemento ancora a piede di questo articolo (14 del testo che ho sottomanò), che è veramente impressionante per noi che ricordiamo bene come nelle Commissioni Sullo e Pieraccini, vi era sempre stata una dichiarazione unanime e mai contraddetta su questo principio base, e che cioè tutti i proprietari delle aree, sulle quali si costruisce al di fuori della procedura dell'espropriazione preventiva, sono tenuti al pagamento integrale delle opere di urbanizzazione. Qui invece ritroviamo per la prima volta, dopo tanti anni in cui questo principio era ormai dato per acquisito, troviamo affermato che sarà la legge regionale a determinare «in quale misura» il proprietario sarà tenuto a sopportare gli oneri per le opere di urbanizzazione; mi domando se può essere materia regolamentare fissare ancora un principio generale. No, certo non è più possibile, perché ogni regione avrà la facoltà di decidere in quale misura applicare la compartecipazione, chi il 30%, chi il 100% e chi anche zero. Domando se questo, che è un principio basilare di guida nella politica urbanistica regionale, non possa proprio più essere contenuto nella legge, e domando anche che cosa è accaduto in sede politica per averlo così stemperato. Da quali accordi politici esso risulta? Esaminiamo gli strumenti operativi della legge a regime: non troviamo così programmi annuali, altro principio, di carattere amministrativo, assai caratterizzante, contenuto nello schema Pieraccini; si affermava allora che tutti i piani dovessero esser attuati a mezzo di programmi annuali, nei quali fossero specificate la quantità di aree ed immobili da acquisire, organizzare o trasformare e la loro distribuzione spaziale, e le opere da eseguire, ed i costi relativi alle aree ed alle opere, e gli introiti previsti.

Non solo cade questo elemento, ma le leggi regionali hanno ormai anche la possibilità di non adottare delle norme di salvaguardia; infatti è detto all'art. 16 che la legge regionale può anche adottare una misura di salvaguardia, il che significa che può anche non adottarla.

Questi sarebbero gli elementi operativi in fase a regime; buon per noi che il legislatore giurista (giacché, come è stato detto, gli urbanisti non hanno avuto, in questa fase, responsabilità alcuna), ha ritenuto di introdurre delle norme statali «integrative» ed in esse ritroviamo finalmente quello che ci aspettavamo, e cioè la espropriazione preventiva, in funzione della urbanizzazione preventiva.

Vorremmo esaminare brevemente questa materia che è la chiave di volta di tutto il sistema. Nella edizione Pieraccini si diceva in modo esplicito che tutte le aree inedificate e quelle edificabili sarebbero state automaticamente espropriate, in questa edizione si parla invece delle sole aree «edificabili». La differenza è sostanziale, perché nelle aree inedificate sono comprese quelle che saranno edificabili e quelle che edificabili non saranno, ma che servono come fascia di protezione per particolari vincoli, come sedi di infrastrutture, di zone verdi, ecc. Ci domandiamo qual'è l'opportunità di ridurre questo campo di operatività della legge, e ci domandiamo soprattutto se, passando dalle aree inedificate a quelle edificabili, non si compia, con questo passaggio, un vero e proprio atto di ingiustizia, cioè si inizi un procedimento di discriminazione e di sperequazione nei confronti dei proprietari di aree, perché i proprietari dei terreni edificabili verranno espropriati subito, quelli invece delle aree destinate a fasce di rispetto, o ad infrastrutture che verranno costruite in tempi successivi, o non verranno mai espropriati o solo con ritardo e dopo un periodo di indisponibilità. Per questi ultimi, non c'è forse neppure la speranza dell'indennità di esproprio. La materia regolamentare potrà ancora influire in questo campo? No, di sicuro perché proprio in questo articolo (18 del testo che sto consultando) si ritrova un riferimento esplicito, ed è il primo nel contesto, al regolamento. Si dice infatti che le modalità per l'attuazione di quanto previsto nella lettera b, saranno stabilite dal regolamento; ma la lettera b non è quella che si riferisce alle aree edificabili, sibbene quella delle «aree su cui già esistono costruzioni, se queste abbiano carattere provvisorio, o siano in contrasto con le destinazioni e caratteristiche dei piani». È chiaro che nella materia regolamentare noi potremmo solamente specificare meglio che cosa si intenda per «provvisorio» e che cosa per «contrasto», ma è anche chiaro che la materia sostanziale è sottratta alla normativa del regolamento. E allora? Allora questo passaggio dall'area «inedificata» all'area «edificabile» come materia di esproprio è veramente un punto sostanziale non modificabile e che non ci può certo trovare d'accordo.

Per di più, agli anzidetti si aggiungono altri esoneri (art. 19): tutto il demanio pubblico, tutti i patrimoni di Stato, Regione Provincia e Comuni sono esclusi dalle operazioni di esproprio e quindi di piano; di nuovo, quindi, si viene a creare una pesante discriminazione, ancora ulteriormente aggravata dal fatto che agli esoneri alla espropriazione preventiva si aggiunge l'esonero permanente anche per le aree appartenenti alle istituzioni «culturali, assistenziali e religiose» e per le aree contigue a quelle in cui esse svolgono la propria attività. Nel testo non sono date precisazioni relative allo svolgimento dell'attività dell'ente; se questa potesse considerarsi materia regolamentare, almeno vorremmo proporre che si stabilisca che l'esonero può essere concesso alle istituzioni che *svolgevano*, e *svolgono* tuttora la loro attività sul terreno indicato, a partire da una data certa anteriore a quella, non della emanazione

della legge (poiché una volta resa nota una indicazione di questo genere si apre il campo per tutte le acquisizioni possibili), ma di qualche anno addietro. Temo però che anche questa precisazione non sia possibile demandarla al regolamento senza alterare la legge. E passiamo oltre, all'art. 21 che contempla un altro tipo di esonero davvero insospettato: lo stupore che ne ho conseguito quando l'ho letto è stato tale da lasciarmi quasi incapace di parola. Udite, non solo sarebbe esonerato, secondo gli accordi di governo, quel proprietario che costruisce per sé e per i propri congiunti una casa di dimensione adeguata alle esigenze attuali e future della famiglia, no, in questo testo, e palesemente contro gli accordi di governo, *tutti i proprietari* possono chiedere di essere esonerati, tutti, *purché s'impegnino di utilizzare le aree conformemente ai piani!* Ora mi domando se ancora dobbiamo parlare di esproprio, perché le aree che resteranno «inedificate» in seguito all'attuazione del piano non sono fra quelle espropriabili e da quelle edificabili bisogna ora escludere quelle sulle quali i proprietari chiederanno di costruire, e conseguentemente di essere esonerati dall'esproprio. Occorre essere profeti o tecnici specialisti per prevedere che ciò accadrà per tutte le aree edificabili o che al massimo resterà una minima percentuale di aree ancora disponibili? Aggiungiamo ancora le aree esenti dall'esproprio delle istituzioni religiose, aggiungiamo quelle relative agli esoneri permanenti per le costruzioni consentite al di fuori dei piani, con tutta l'ampia, elastica indefinita casistica ed io vi domando se esisterà ancora qualche metro quadrato espropriabile su tutto il territorio nazionale. È possibile pensare di coordinare questo stato di cose estremamente confuso in sede di regolamento della legge?

Passiamo oltre, all'esame degli aspetti operativi, che sono pure da esaminare nell'ipotesi che questo esproprio si possa fare (personalmente non vedo che si possa più fare, ma supponiamo pure che sia ancora realizzabile); proviamo allora ad applicare gli articoli 26 e 27 relativi alla utilizzazione successiva delle aree espropriate. Cogliamo subito alcune sostanziali modificazioni rispetto al progetto Pieraccini: c'è ad esempio una omissione e cioè che il Comune o l'Ente gestore espropriante possa cedere aree in uso col diritto di superficie; questo istituto è escluso, mentre nel codice civile è contemplato; come mai, allora, vi è questa esclusione? E se poi il meccanismo della espropriazione venisse a mettersi in moto, ecco che vi è ora una norma all'art. 27, che è da considerare bene in tutta la sua efficacia negativa, perché è una norma che se applicata capovolgerebbe qualsiasi concetto di programmazione. Eccola. Le gare per la cessione delle aree sono tenute *bimestralmente* (notare bene, bimestralmente); ora io domando agli ingegneri capi qui presenti se si sentono in grado, anche disponendo di tutti i mezzi tecnici ed amministrativi, se si sentono in grado dico, di predisporre ogni 60 giorni gare d'asta per *una quantità di aree e di tipi edilizi e per le costruzioni che siano richieste dalle domande degli interessati per una misura non inferiore ai due terzi delle domande presentate*. Ma oltre al fatto temporale di riuscire ogni 60 giorni a sfornare tali aste io mi domando perché dobbiamo ancora fare studi scientifici di pianificazione urbanistica, quando tutto è ormai risolto, dal rapporto meccanico aste-domande. È chiaro che gli interessati copriranno il Comune di domande o per l'esonero o per l'asta e poi o saranno esonerati o se ne saranno esonerati, riusciranno ad avere le quantità di aree che desiderano per i loro programmi, nel luogo desiderato da loro e per i loro particolari fini, ma non certo per il conseguimento di un programma di carattere pubblico e di carattere generale, che non potrà mai più essere impostato, per la sottomissione dell'interesse pubblico a quello privato ormai dichiarata esplicitamente dalla legge. Io mi domando come questa



norma possa essere minimamente messa in connessione con una programmazione economica al livello regionale e a livello statale, mi domando quale nesso possa intercorrere tra questa norma e certi indirizzi di programmazione economica, che sono contenuti nel piano Giolitti, che, per dichiarazione del presidente del Consiglio dei Ministri in carica, costituisce la base del prossimo piano quinquennale; per esempio là dove il piano Giolitti accenna a zone che devono essere incentivate, ed a zone nelle quali si deve disincentivare, si deve frenare o addirittura «fermare», la iniziativa privata nel campo della edificazione di stabilimenti industriali e di insediamenti residenziali. Che riferimento potrà mai intercorrere fra quel tipo di programmazione e questa norma secondo la quale basta qualche meschina ma potente intesa di proprietari, oppure basta l'intervento di una immobiliare qualsiasi per determinare la dimensione, la quantità delle aree che l'ente gestore ormai prigioniero di queste norme, dovrà mettere a disposizione? E badate bene che se non le mette a disposizione interviene il potere sostitutivo. In queste condizioni io mi domando quale possa essere ancora l'efficacia dei piani, e se di piani si potrà ancora parlare in futuro. Riconosco una certa coerenza fra questa norma ed i piani operativi, per i quali non si fissa alcun contenuto, solo che questa coerenza è certamente al di fuori di qualsiasi pianificazione urbanistica e di qualsiasi pianificazione economica.

E non illudiamoci che attraverso a delle norme regolamentari si possa modificare in qualche sfumatura questa sostanza; anzi a questo punto si potrebbe già concludere che le norme regolamentari non hanno più alcun interesse ed alcun senso. Ma in questa disamina, che non posso proseguire nei minimi dettagli, perché richiederebbe parecchie ore, bisogna ancora accennare che sono caduti altri elementi sostanziali del disegno Pieraccini. Di un elemento sostanziale stralciato ho già fatto cenno ed è quello del programma annuale, di quel programma che permetteva la connessione della pianificazione urbanistica con la programmazione economica, ma sono cadute anche le norme statali di copertura fino al periodo di regime, concernenti le aree esterne alle zone di accelerata urbanizzazione, ed a quelle comprendenti i centri storici, per le quali possono essere utili delle norme particolari, sempre che i relativi piani ed interventi siano inquadrati in una visione d'insieme che organizzi territorialmente e temporalmente questi singoli episodi, rappresentati dalle zone di accelerata urbanizzazione e dai centri storici. È chiaro che tale inquadramento non può essere conseguito soltanto in un piano comunale, ma richiede una visione d'insieme a livello comprensoriale ed a livello regionale. Questo quadro d'insieme nello schema Pieraccini era reso possibile dalle norme statali nel periodo transitorio. Che le norme statali proposte dalla Commissione Pieraccini potessero essere modificate per migliorarle è certo ovvio, ma non è affatto ovvia la soppressione pura e semplice con la sopravvivenza soltanto della legge del '42. Per tutto il periodo transitorio possiamo dunque essere certi che di coordinamento territoriale non se ne potrà più assolutamente parlare.

Consideriamo ora un elemento nuovo, ma interpretativo di quello che era contenuto nella proposta di legge Pieraccini, e cioè le norme relative alla gestione urbanistica. La gestione urbanistica, pur con tutte quelle limitazioni che essa avrebbe per la espansione della massa di esoneri e per il preponderante intervento privato che predetermina la dimensione dei piani, tuttavia sussiste; essa è gestione «passiva» nel senso che è ricettiva, non attiva, in quanto non intraprende azioni, ma le subisce. Per essa sono previsti direttori, funzionari, consiglio di amministrazione, revisori dei conti, tutti pagati con relativi emolumenti, tutti membri di un passivo apparato che

avrebbe per compito di registrare le domande dei privati, predisporre aree ed attuare opere, coordinandole nei tempi, in modo che quando la licenza edilizia sia rilasciata le opere di urbanizzazione per essa siano fatte; orbene questa gestione è concepita come un'*azienda municipalizzata*, sul cui andamento il Comune non ha pressoché il modo di intervenire; così, con la massima disinvoltura, tutta la gestione urbanistica è sottratta alla responsabilità dei Comuni. Essa sarà dunque una delle aziende municipalizzate, una come tante altre, come quella tramviaria, quella del gas, dell'acqua potabile e così via. Con questa disarticolazione è evidente che viene a mancare la possibilità di dar vita ad un pensiero urbanistico basato sulla visione globale di tutti gli interventi pubblici, ciò che era invece possibile nel quadro di una programmazione annuale e di una gestione che traducesse tutte le decisioni, tutte le deliberazioni pubbliche in modo da renderle esecutive e coordinate nel tempo e nello spazio. E certo non penso che un regolamento edilizio possa sopperire a questa lacuna di legge.

Non possiamo ora entrare nell'esame dettagliato di altri elementi, alcuni dei quali grotteschi, come il veto all'esercizio della professione agli ingegneri ed architetti consiglieri comunali (non nell'ambito della città o anche della provincia, come è ovvio e corretto, ma *tout court* su tutto il territorio nazionale), che sarebbe equitativo solo al momento in cui si estendesse anche all'esercizio della professione di avvocato, mentre sarebbe stato assai più opportuno moralizzare l'esercizio della professione dell'urbanista distinguendola da quella dell'architetto e dell'ingegnere e stabilire l'incompatibilità tra di esse, almeno nella zona in cui l'urbanista opera come tale. Dobbiamo ora fermarci, lasciando tanti altri aspetti pur degni di nota, e cercare di riassumere il nostro pensiero sulle cose fondamentali:

- 1 Sul *contenuto operativo* dei piani a tutti i livelli ci siamo ampiamente espressi come Istituto di Urbanistica in varie sedi congressuali; penso che su questo argomento possiamo rinviare a tutte le numerose relazioni e ai vari atti di congresso in cui tutta questa materia è stata ampiamente dibattuta.
- 2 *La concatenazione dei piani tra di loro ai vari livelli e la concatenazione con la programmazione economica* al livello nazionale ed a livello regionale, è *irrinunciabile*; la programmazione, ed essa sola, può determinare la misura, la quantità e la distribuzione territoriale degli interventi, e non certo i due terzi della somma delle domande degli interessati.
- 3 *La procedura democratica*, è stato qui ribadito, è esigenza assoluta, *irrinunciabile a tutti i livelli*; essa involge la formazione, la deliberazione e l'attuazione dei piani, essa quindi deve essere presente a tutti i momenti; tanto per esemplificare, il livello comprensoriale non è più da nessuno concepito come scindibile dal consorzio dei Comuni, questa è voce unanime, e non è quindi pensabile che il comprensorio possa essere istituito in modo differente, come lo è in questi vari testi di legge Mancini. La procedura democratica che involge la responsabilità a tutti i livelli degli organi elettivi, e che nel testo della Commissione Pieraccini era ampiamente contenuta (mi dispiace di dissentire con chi ieri affermò il contrario e lo invito a portare le prove ed a svolgere una discussione su questo argomento, consentendomi facoltà di replica), deve essere riaffermata vigorosamente.
- 4 Altro elemento irrinunciabile è che *l'attuazione*, nella fase a regime, avvenga *a mezzo della acquisizione preventiva delle aree inedificate*, attraverso un esproprio che consenta di pianificare insediamenti e territorio, e con una pianificazione che non sia condizionata dagli interessi o dalle domande, ma che si basi su

- dati scientifici e che abbia come finalità concreta quella della ottimizzazione dei costi sociali, giacché questo è il vero contenuto della pianificazione scientifica.
- 5 Possiamo convenire che chi costruisce una casa per sé e per abitarvi, sempre che la sua area corrisponda per dimensioni, taglio e tipo, all'edificazione ammessa dei piani, possa essere esonerato dalle gare di esproprio, ma riteniamo necessaria una precisazione inequivocabile su tutti gli altri tipi di esonero: così occorre che la dimensione massima dei nuclei frazionali, in cui l'edificazione possa avvenire anche senza formazione di piani particolareggiati e quindi di esproprio, sia fissata per legge. Possiamo anche accettare l'edificazione di case isolate, purché si tratti veramente di case isolate, con attorno un raggio di inedificazione sufficientemente ampio da far sì che questi siano e restino episodi eccezionali (e qui il regolamento potrà definire le condizioni). Ma si elimini, per carità, la dizione della «non costituzione di nuclei associati urbani», perché questo è il cavallo di Troia attraverso il quale passerebbero tutte le lottizzazioni, tutte le convenzioni; se questa dizione resta, non si preoccupino davvero coloro che immaginano questa legge come eversiva e strillano perché ad un certo punto parla anche di decadenza delle convenzioni, perché lottizzazione e convenzioni rientreranno tutte, immediatamente, sotto specie di aggregazioni di case non costituenti nucleo associativo urbano. Tutte le lottizzazioni attuali, così squallide perché prive di servizi, prive di infrastrutture, in cui non c'è certamente alcun spirito urbano, saranno quindi tutte assolute e ribattezzate.
  - 6 Per le *zone di accelerata urbanizzazione* riteniamo irrinunciabile la presenza di un *piano d'insieme*, e che questo piano d'insieme abbia la sua durata di tempo definita per legge, con scopi e contenuto definiti: per esempio di dotare dei servizi le zone urbane che ne sono ora prive per l'avvenuta sottrazione delle aree, ad essi destinate, da parte della speculazione privata; di dotare gli insediamenti di aree di lavoro in quantità sufficiente, là dove queste occorrono e così via. Occorre cioè che siano emanate precise finalità di questi piani operativi per le zone di accelerata urbanizzazione, e che contemporaneamente si avvii il processo di revisione dei piani in atto che sono stati assoggettati ad una usura tale per cui ben pochi sono ancora validi.
  - 7 Per quanto riguarda gli esoneri riteniamo che si debbano considerare validi solo quelli che sono stati definiti negli accordi di Governo e non altri, perché nei testi che mi sono passati tra le mani in questi giorni si va molto oltre agli accordi di Governo.
  - 8 Occorre che i *comprensori siano avviati subito*, anche nella fase statale transitoria, ma occorre evitare le duplicazioni e le contraddizioni che in questi testi esistono, per cui tutti i Comuni che sono dentro alle zone di accelerata urbanizzazione sono poi obbligati, entro tre anni, a formare il piano regolatore e contemporaneamente faranno parte di un consorzio che formerà il piano comprensoriale; siamo di fronte ad un evidente *lapsus*. Se si forma il comprensorio, il consorzio di Comuni forma il piano e basta, e questo piano ha validità di piano regolatore per tutti i Comuni del comprensorio. Così si semplificano le operazioni e si evita di ricadere di nuovo nella seria contraddizione dei piani intercomunali attuali, per i quali esistono sia i piani regolatori comunali, sia un piano che tutti li assomma, col risultato che l'uno e l'altro si contraddicono in eterno.
  - 9 Occorre che la gestione sia una gestione concepita sotto forma di *uffici organizzati*, e che sia in stretto collegamento e alle dipendenze o del Comune, quando

il Comune ha una gestione diretta, o del consorzio dei Comuni, quando esiste il comprensorio consorziale.

- 10 Occorre che *l'avviamento della pianificazione urbanistica avvenga su tutto il territorio*, anche in attesa delle formazioni delle regioni. non certo possibile con l'applicazione in extremis della inattuale e logora legge urbanistica del '42, perché senza questo avviamento generalizzato non si avranno mai prospettive di sviluppo economico e sociale su tutto il territorio nazionale.

Questi sono i punti fermi di una legge urbanistica accettabile, punti che devono essere resi evidenti e correlati fra di loro con una legge interna di coerenza e di coesione in modo da costituire l'ossatura di tutta la legge urbanistica e del suo regolamento.

Ora il testo di legge che passerebbe sotto il nome del ministro Mancini e che abbiamo esaminato:

**ha evirato** il contenuto dei piani a regime,

**ha eluso** completamente la concatenazione dei vari livelli,

**ha eluso** la procedura democratica nel periodo transitorio, con tutte le sovrapposizioni di nomina e di controllo da parte del Ministero dei Lavori Pubblici,

**è andato** oltre agli accordi di Governo per quel che concerne gli esoneri,

**ha creato** una confusione nel concetto proprio di comprensorio trasformandolo in vaghi enti speciali,

**ha mortificato** lo spirito della gestione urbanistica escludendola dal controllo democratico e dalla programmazione economica a tutti i livelli, ed in definitiva,

**ignora** totalmente la esigenza della pianificazione del territorio nazionale anche nel periodo statale;

esso pertanto a mio avviso

**non può essere accettabile sul piano concettuale ed operativo, per evidente mancanza di rispondenza dei mezzi ai fini.**

Se invece si accettano i 10 punti fermi che sinteticamente ho cercato di illustrare, in brevissimo tempo si potrà ridare sangue a questa legge, ed anche impostare il regolamento operativo che, non per mia negligenza, qui non ho potuto esporre e discutere.

