

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BERGAMASCO, TRIMARCHI, VERONESI, CHIARIELLO, MASSOBRIO, ALCIDI REZZA Lea, ARTOM, BATTAGLIA, BONALDI, BOSSO, CATALDO, D'ANDREA, D'ERRICO, GRASSI, NICOLETTI, PALUMBO, PASQUATO, ROTTA e ROVERE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 1966

Disciplina urbanistica

ONOREVOLI SENATORI. — Il rapido ed elevato sviluppo industriale verificatosi in Italia in questo ultimo dopoguerra, favorendo lo spostamento di larghe masse di lavoratori dalle campagne alle città, ha determinato un vasto ed intenso fenomeno di inurbamento con tutte le conseguenze che esso comporta. I problemi che si sono presentati alle Amministrazioni locali ed al Paese a seguito di tale fenomeno sono stati aggravati e moltiplicati dal fatto che le città, mutilate e distrutte dalla guerra, si presentavano già inadeguate, sia dal punto di vista ricettivo che da quello delle infrastrutture, a soddisfare le esigenze degli stessi cittadini residenti.

Le gravi necessità della ricostruzione e del ripristino delle attrezzature collettive, aggravate dalla pressione delle esigenze insediative di crescenti masse di immigrati dalle campagne e dalle zone depresse hanno determinato un vero e proprio *boom* edilizio, ma l'espansione edilizia delle città non è avvenuta senza scompensi ed incongruenze. La maggior parte degli enti locali si è trovata impreparata, sia dal punto di

vista amministrativo che da quello tecnico e finanziario a promuovere una idonea programmazione urbanistica e a risolvere i vari problemi che il vasto inurbamento e il rapido sviluppo urbanistico comportavano. La legge urbanistica del 1942 ed i vari provvedimenti successivamente emanati per fronteggiare la particolare situazione del dopoguerra e della ricostruzione sono risultati di difficile applicazione e quindi disattesi ed applicati restrittivamente.

In sostanza l'Italia in questo dopoguerra si è trovata ad affrontare insieme ai problemi della ricostruzione uno dei più vasti fenomeni di inurbamento della sua storia senza aver potuto sperimentare ed affinare gli strumenti legislativi già esistenti e senza aver acquisito una seria e profonda coscienza urbanistica. Nè ciò deve meravigliare se si pensa che la disciplina urbanistica nel senso moderno dell'espressione ha origini e radici assai recenti.

Com'è noto, infatti, se esempi di programmi e di norme urbanistiche si ritrovano in tutti i tempi dalle epoche più remote a quelle più recenti, è solo in tempi a

noi molto vicini che i problemi relativi al razionale insediamento urbano vengono affrontati e disciplinati organicamente. L'esigenza di un'organica disciplina urbanistica deriva direttamente dall'urbanesimo che, a sua volta, è strettamente legato alla rivoluzione industriale ed alla crescente importanza del settore industriale nell'economia dei vari Paesi.

Alle disposizioni più o meno dettagliate, ma sempre frammentarie delle epoche passate, nella prima metà dell'ottocento succedono i primi tentativi per stabilire un'organica e generale disciplina tendente a regolare in modo permanente la sistemazione e lo sviluppo degli aggregati urbani non solo attraverso obblighi e limiti all'attività costruttiva dei privati, ma anche attraverso una partecipazione attiva dell'autorità pubblica per l'approntamento e la sistemazione delle infrastrutture interessanti la collettività.

Alle prime disposizioni ancora incerte e limitate succedono norme sempre più perfette fino ad arrivare alle attuali discipline urbanistiche che cercano, non solo di rendere razionale l'espansione urbana, ma tendono anche a coordinare su tutto il territorio nazionale i vari insediamenti, sia residenziali che industriali e commerciali.

In Italia si deve attendere l'unificazione politica prima che si abbiano dei tentativi per stabilire norme urbanistiche generali e permanenti. Prima dell'unità nei vari stati non mancarono norme dirette a regolare la espansione e a trasformare i vecchi centri di alcune tra le più importanti città, ma, in ogni modo, anche quando esse assumevano particolare estensione od importanza, si trattava di casi particolari che ricevevano una disciplina *ad hoc*. Tra le norme di carattere urbanistico del periodo preunitario un certo carattere generale può essere riscontrato nella legge sarda sugli allineamenti del 1851 e nel regolamento delle strade del Lombardo-Veneto del 1806.

Ad unificazione avvenuta, da molte parti si sentì la necessità di emanare una disciplina urbanistica generale e permanente e ciò non solo per unificare i sistemi e le norme speciali esistenti nei diversi stati

preunitari, ma anche e soprattutto, per dare, all'autorità pubblica i poteri indispensabili per trasformare e risanare numerosi centri urbani che si presentavano, sia dal punto di vista strutturale, che da quello igienico, in condizioni veramente precarie.

Un primo progetto presentato nell'agosto del 1864 dal Ministro di grazia e giustizia Pisanelli, sebbene accolto favorevolmente dal Parlamento non giunse in porto in quanto il successivo Governo incluse il progetto tra quelli da « pubblicare e rendere esecutori » in virtù dei poteri straordinari conferitigli per l'unificazione legislativa del Regno in base alla legge 2 aprile 1865, n. 2215. Pur rifacendosi alla proposta Pisanelli, il nuovo progetto, che poi doveva diventare la legge 22 giugno 1865, n. 2359, « Espropriazione per causa di utilità pubblica », se ne discostava per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di espropriazione, l'obbligatorietà e la durata dei piani, la distinzione tra piani regolatori e piani di ampliamento.

Lo stesso titolo della legge del 1865 dimostra come la preoccupazione principale del legislatore fosse stata quella di fornire all'autorità pubblica degli strumenti permanenti per attuare le opere di risanamento dei vecchi centri, e quelle relative all'ampliamento degli abitati. Ed, infatti, la parte più importante del provvedimento era rivolta ad indicare quali beni potevano essere soggetti all'espropriazione ed i criteri che si dovevano seguire per la determinazione dell'indennità di espropriazione; ciò nonostante la legge prevedeva pure la formulazione di piani per l'allineamento degli immobili, per l'ampliamento ed il risanamento dei centri urbani.

In pratica, la legge rappresentava, sia pure in maniera lacunosa, il primo abbozzo di una disciplina urbanistica. Si deve, però, dire che la legge, a parte le norme intese a disciplinare l'espropriazione per pubblica utilità, non ebbe una estesa ed efficace applicazione in quanto l'entità dei lavori e delle espropriazioni che si sarebbero dovuti eseguire ponevano agli enti locali problemi finanziari e tecnici insormontabili.

Per far fronte a casi di particolare necessità ed urgenza furono emanate norme speciali, prima fra tutte la legge di Napoli del 1885 che doveva poi essere applicata in molti altri casi.

Con l'inizio del secolo la mancanza di una valida legge urbanistica si fece sempre più sentire. L'aumento della popolazione urbana, il più intenso traffico, l'inadeguatezza igienica e viaria dei vecchi centri cittadini fecero sentire tutto il peso delle lacune e dell'inefficacia della legge del 1865. Così, da una parte furono compiuti studi e tentativi per riformare la legge sull'espropriazione pubblica, dall'altra si cercò di ovviare alla sua inadeguatezza attraverso disposizioni speciali e mediante l'approvazione per legge dei piani regolatori delle città dove maggiormente era sentita la necessità di una regolamentazione urbanistica.

Se, da una parte, tale procedura creava gravi incongruenze e contrasti per le diverse soluzioni adottate, dall'altra gli studi compiuti per risolvere i casi particolari favorirono l'approntamento di una legge urbanistica generale svincolata dai problemi particolari dell'espropriazione pubblica.

Tuttavia, solo nel 1942, in pieno conflitto mondiale, poté essere varata, si può dire, la prima vera legge urbanistica italiana.

La legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150, sebbene nata in un momento particolarmente difficile per il nostro Paese, si presentava completa ed organica ed aveva il pregio di introdurre nella nostra legislazione principi ed istituti nuovi. Assicurava, attraverso una gerarchia dei piani (territoriali, intercomunali e comunali), il coordinamento urbanistico in tutto il territorio nazionale, rendeva obbligatoria per alcuni comuni la formazione del piano regolatore, prevedeva l'obbligo della formulazione di un programma di fabbricazione per i comuni sprovvisti di piano regolatore, concedeva un'ampia possibilità espropriativa per attuare la pianificazione urbanistica, eccetera.

Certamente, non mancavano lacune e difetti sostanziali, ma la legge nel suo insieme costituiva un valido tentativo di dare una disciplina completa e moderna all'at-

tività urbanistica. Ciò nonostante il particolare momento in cui essa veniva emanata ne impedì non solo l'applicazione e la sperimentazione, ma anche il completamento. Il Regolamento di esecuzione e le norme complementari ed integrative previste dalla legge stessa non furono mai emanati.

Anche nel dopoguerra la legge urbanistica continuò a rimanere inapplicata, dapprima a causa delle urgenti necessità della ricostruzione, successivamente per l'incapacità delle Amministrazioni locali di utilizzare i sia pur superati strumenti offerti dalla legge.

Gran parte della responsabilità del disorganico sviluppo urbano del dopoguerra è stato attribuito alla legge urbanistica. Ad un più attento e sereno giudizio deve però riconoscersi che se le Amministrazioni avessero avuto la forza e la capacità di utilizzare con tempestività gli strumenti offerti dalla legge, si sarebbero evitati, se non tutti, molti dei difetti che oggi si lamentano nell'espansione urbana.

L'esperienza del dopoguerra, più che mettere in risalto i difetti della legge urbanistica del 1942, che pur esistono, ha dimostrato come essa sia, in realtà, di difficile applicazione in quanto richiede dalle Amministrazioni locali una prontezza ed uno sforzo amministrativo e finanziario che esse, almeno allo stato attuale, non sono in grado di fornire. Pertanto, già dalla costante mancata applicazione della legge urbanistica deriva la necessità di studiare un'altra disciplina che si presti ad una più facile e spontanea applicazione da parte dell'autorità pubblica. A nulla giova l'esistenza di leggi, anche se buone, se poi non possono essere applicate nella loro interezza.

Ma, come si è accennato, la legge urbanistica del 1942 è tutt'altro che priva di lacune e di difetti.

Emanata in periodo fascista e inquadrata in una concezione dello Stato fortemente accentrato ed autoritario, la legge del 1942 prevede una disciplina urbanistica la cui attuazione fa capo, in ogni caso, al potere centrale.

Ad esso è riservata sia la compilazione degli elenchi dei comuni obbligati alla for-

mazione del piano regolatore, sia l'approvazione di tutti i piani, da quelli territoriali a quelli particolareggiati. Tale sistema, fortemente accentrato, impone una procedura defaticante e lenta che smorza ogni vigore alle iniziative e all'attività delle Amministrazioni locali.

Al di là dell'impostazione strutturale, la disciplina urbanistica del 1942 risulta in molte sue parti superata da una più moderna concezione dell'attività urbanistica ed inadeguata alle attuali esigenze insediative. Sinteticamente i maggiori difetti della legge urbanistica possono riassumersi:

a) mancanza di direttive e di scelte urbanistiche a livello nazionale e carattere facoltativo attribuito alla formulazione di piani territoriali di coordinamento;

b) limitazione dell'obbligo a formulare il piano regolatore generale solo a pochi comuni;

c) interesse dei privati proprietari di immobili alle scelte urbanistiche operate dai piani per la mancata perequazione tra i proprietari di beni soggetti ad esproprio e i proprietari di beni destinati all'edificazione;

d) eccessiva onerosità delle opere di urbanizzazione che sono poste, almeno inizialmente, a totale carico degli enti locali;

e) mancanza di ogni correlazione temporale tra l'approntamento delle infrastrutture pubbliche e l'attività costruttiva;

f) impossibilità, benchè la legge preveda la possibilità di creare comparti edificatori, di creare nuclei insediativi, organici, omogenei ed autosufficienti.

Queste ed altre cause, insieme al lungo e complicato *iter* di approvazione dei piani, hanno impedito alla legge di operare, ovvero laddove si è riuscito ad applicarla, i risultati sono stati molto modesti. È quindi fuor di dubbio, qualunque sia il giudizio intorno alla legge urbanistica del 1942, la necessità di provvedere al più presto ad una nuova disciplina chiara nei principi e facilmente applicabile da parte dell'autorità pubblica. Solo così, da una parte si eviterà il protrarsi di una carenza legislativa che

tanto danno ha apportato ed apporta al razionale sviluppo urbano, e dall'altra si assicurerà una effettiva e rapida operatività della legge.

Qualsiasi disciplina urbanistica è destinata ad incidere profondamente e in modo determinante sull'assetto e sullo sviluppo economico e sociale della Nazione. È noto, infatti, che il complesso degli interessi sociali, economici e culturali, coinvolto nel processo urbanistico, è enorme. Pertanto, le conseguenze positive o negative derivanti da una legge urbanistica sono molteplici ed investono tutti i campi di attività. Sarebbe, tuttavia, illusorio credere che la legge da sola possa assicurare un razionale assetto urbanistico, il quale dipende anche da fattori tecnici, sociali, culturali e storici. Nella realtà urbanistica inoltre il fattore tecnico assume un'importanza determinante ed una buona tecnica è condizione necessaria, ma non sufficiente, affinché venga garantito alle città ed al Paese quel sicuro ed efficiente ordine che è indispensabile ad una civile e umana convivenza.

Sarebbe, però, grave errore se si riducesse il processo urbanistico ad un fatto meramente tecnico ed estremamente pericoloso, se si affidasse alla pianificazione urbanistica il compito di prevedere e di regolare tutti i rapporti della vita sociale, culturale ed economica del Paese.

La pianificazione urbanistica intesa in senso globale e rigido trae origine da una concezione dirigistica dello Stato, in cui i fattori propulsivi e le scelte individuali vengono completamente negati. La pianificazione urbanistica intesa in tal senso è concepita come completamento e parte integrante della pianificazione economica. Infatti, mentre quest'ultima dovrebbe determinare quantitativamente e qualitativamente lo sviluppo economico e sociale, la pianificazione urbanistica dovrebbe determinarne la distribuzione geografica e topografica: in tal modo tutta la vita del Paese sarebbe controllata e regolata dall'autorità pubblica.

È inutile rilevare come una tale concezione, presa in prestito da Paesi autoritari, dove nulla è la libertà sociale, culturale ed economica dei cittadini, sia in netto con-

trasto con l'assetto democratico e libero del nostro Stato. Essa, ancora prima che per motivi di ordine tecnico, amministrativo ed economico, ripugna per ragioni morali in quanto è la negazione della libertà e del progresso. In tale concezione della pianificazione urbanistica vengono annullati tutti quei valori morali e culturali che non siano condivisi dai pianificatori e vengono smorzate tutte le energie propulsive degli individui e dei vari gruppi sociali.

Ma anche da un punto di vista pratico la pianificazione urbanistica che voglia travalicare il campo che le è proprio, è assurda e pericolosa. E, infatti, impensabile che i tecnici, anche tra i più qualificati, possano risolvere e regolare gli infiniti rapporti che hanno origine esclusivamente da ragioni utilitaristiche, ma sono condizionate anche da fattori psicologici, culturali, spirituali, differenti da individuo ad individuo, da gruppo a gruppo. La determinazione dell'*optimum* insediativo, sia dal punto di vista individuale che da quello della collettività non è un problema con un'unica soluzione, ma le soluzioni sono molteplici e differenti a seconda dei bisogni e delle esigenze individuali e di gruppo che devono soddisfare. Nè una soluzione valida per un certo popolo o per un certo nucleo insediativo o in un determinato momento storico rimane tale per tutti e per sempre. L'assetto urbanistico segue e si adatta alle mutevoli condizioni della vita, segue il progresso civile ed economico del Paese.

Per questo, affidare ai tecnici il condizionamento, attraverso la pianificazione urbanistica, di tutti i molteplici rapporti che interessano l'assetto insediativo, significa affidare ad essi scelte che riguardano non solo il presente, ma anche l'avvenire, significa rinunciare all'apporto sostanziale di idee e di azione di tutti quei centri propulsivi che operano in una società libera, significa, in definitiva, affidare la vita sociale ed economica del Paese ad una tecnocrazia più o meno preparata, ma comunque sempre parziale e settoriale.

Quando esistono numerosi centri decisionali gli errori si perdono e si compensano con i risultati positivi, viceversa quando

tutto dipende dall'alto, un errore di scelta dei tecnici si ripercuote e si estende su tutto il tessuto economico e sociale del Paese. Nè affidando ad una ristretta tecnocrazia tutte le scelte si sarà assicurato un maggiore e più rapido progresso.

Poichè i tecnici non sono nè profeti, nè indovini, nè depositari delle migliori scelte sociali, essi dovranno basarsi sulle conoscenze ed esperienze attuali anche per le scelte che sono chiamati ad operare nel futuro. Si ha così una tendenza alla cristallizzazione dell'assetto economico e sociale che creerà una forte resistenza a qualsiasi processo evolutivo che sia in contrasto o che solo non sia stato previsto dai pianificatori.

D'altro canto una pianificazione urbanistica totale e vincolativa o priva i cittadini di tutte le libertà, anche di quella di lavoro e residenza, o rischia di rimanere, con grande spreco di ricchezza, inutile e dannosa.

Chiari esempi di pianificazione fallita perchè non aderente ai gusti ed alle esigenze dei cittadini si sono avuti in alcuni paesi europei con la creazione di città satelliti che sono diventate città di fantasmi perchè disabitate ed anche in Italia dove sono stati creati artificiosi centri rurali, essi sono stati disertati dai contadini che hanno preferito rimanere nelle vecchie case considerate « inospitali » dai tecnici.

Vana, quindi, e pericolosamente illusoria è ogni legge urbanistica che dia per scontata la capacità dei pianificatori di soddisfare i bisogni ed i gusti di tutti i cittadini o che voglia essere drasticamente innovatrice e perentoriamente dirigistica e tale, quindi, da incidere in modo profondo nel tessuto sociale ed economico nazionale.

Ci sembrano, quindi, da rigettare le teorie che ritengono indispensabile ai fini di una moderna urbanistica l'acquisizione da parte dell'autorità pubblica di tutte le aree fabbricabili. Queste teorie sia che prevedano la successiva rivendita delle aree ai privati, sia che prevedano la concessione del solo diritto di superficie sono in netto contrasto con l'assetto sociale ed economico del nostro Paese e con la coscienza e gli interessi di tutti i cittadini.

L'esproprio generalizzato di tutte le aree fabbricabili, non appena lo si libera di tutte le bardature falsamente moralistiche con le quali è stato mimetizzato e lo si osserva da un punto di vista obiettivo e sgombrato da preconcetti appare chiaramente per quello che è: un mezzo per imporre una concezione urbanistica che la collettività istintivamente rifiuta; una forza di rottura dell'attuale sistema morale, politico, sociale ed economico (1).

Che alcuni tecnici urbanistici sostengano a spada tratta tale metodo è comprensibile se si considera che esso permetterebbe loro di applicare pienamente le teorie e le concezioni urbanistiche in cui credono senza dover tenere conto né delle esigenze individuali, singole e di gruppo, né delle tendenze economico-sociali del Paese. In altri termini attraverso l'acquisizione da parte dell'autorità pubblica di tutte le aree edificabili essi tendono ad avere un campo di

(1) L'esproprio generalizzato è previsto in tutti gli schemi di legge del centro-sinistra e ciò è vero anche per l'ultimo schema in ordine di tempo, quello predisposto a cura del Ministro dei lavori pubblici onorevole Mancini e reso noto nell'ottobre del 1964. In questo schema di legge nel Titolo III comportante « Norme statali ed integrative delle leggi regionali » all'articolo 18 è detto che « L'autorità urbanistica competente è tenuta a promuovere l'espropriazione nell'ambito dei piani particolareggiati ed in seguito alla loro approvazione di:

a) tutte le aree inedificate, comprese quelle facenti parte del patrimonio dello Stato o degli Enti pubblici;

b) delle aree già utilizzate per costruzioni, se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme per destinazione o per volumetria rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato. L'espropriazione può avvenire anche per zone e per tempi successivi ».

Tale disposizione sull'esproprio obbligatorio e generalizzato dovrà quindi essere inclusa in tutte le leggi regionali che disciplinano tale materia. Inoltre essa per disposizione specifica dell'articolo 31 del titolo IV (Regime statale transitorio) è immediatamente applicabile in tutti quei comuni che saranno dichiarati di accelerata urbanizzazione. Come si vede, quindi, anche lo « Schema Mancini » prevede in pratica l'esproprio obbligatorio e generalizzato a tutto il territorio nazionale.

azione libero da qualsiasi condizionamento per poter mettere in pratica la « loro » teoria urbanistica. In fondo, il sogno di ogni urbanista è quello di creare dal nulla una « città del sole » un po' come è accaduto per la capitale del Brasile. Ma ciò che è stato possibile per Brasilia non lo può essere per una « Nuova Milano » o una « Nuova Roma » o una « Nuova Napoli ».

Un tale modo di pensare se è comprensibile dal punto di vista del tecnico e dell'urbanista puro, non lo si comprende più se viene fatto proprio da coloro che sono chiamati a rappresentare tutti gli interessi di tutti i cittadini ed in entrambi i casi, comunque, non è giustificabile. Infatti alla base di una simile concezione vi è un sovvertimento di valori, l'urbanistica non è più considerata al servizio della collettività, ma è la collettività che deve uniformarsi agli schemi teorico-urbanistici; l'urbanistica non si fa più interprete delle esigenze e dei gusti dei cittadini, non rappresenta più la mediazione tra interessi contrastanti, ma essa stessa fissa le esigenze e gli interessi che la collettività deve soddisfare e perseguire. Da attività prettamente tecnica diretta ad assicurare un razionale insediamento urbano, l'urbanistica così concepita si trasforma in disciplina sociale ed economica e le soluzioni di tali problemi insediativi diventano « dogma morali ».

Contro una tale specifica e prettamente soggettiva visione dell'attività urbanistica è perfettamente comprensibile che si ergano quanti giustamente vedono in essa la negazione di tutti gli interessi morali e culturali della nostra civiltà e quanti ritengono che essa colpisce tanto iniquamente quanto inutilmente gli interessi materiali e le aspirazioni della generalità dei cittadini.

Una disciplina urbanistica che voglia mantenersi tale e non divenire strumento per l'attuazione di una politica dirigistica deve consentire il più ampio margine alle scelte responsabilmente autonome degli individui e dei gruppi e la valorizzazione delle forze propulsive che operano nella società. Essa deve cioè saper offrire il tessuto ed i mezzi atti a consentire che lo sviluppo delle utilizzazioni territoriali possa determi-

narsi con ordine, ma pur tuttavia secondo una dinamica autonoma e propria delle forze che compongono il mosaico dei vari legittimi interessi ed aspirazioni. Si tratta di trovare, scientificamente, tecnicamente e con il rispetto dei principi che informano il nostro sistema giuridico, sociale ed economico il modo di assicurare un libero e spontaneo sviluppo senza che venga trascurata una adeguata e razionale dotazione di sussidi tecnici e sociali che costituiscono la causa giustificante e l'essenza strutturale degli agglomerati urbani.

Una tale concezione urbanistica è senza dubbio tecnicamente più difficile da attuare, ma garantisce ai centri urbani di vivere e crescere secondo l'evolversi della realtà culturale sociale ed economica di un Paese.

D'altra parte l'obbligo di contemperare e non di annullare gli interessi individuali con quelli sociali e collettivi lo troviamo sancito nella stessa Carta costituzionale.

La nostra Costituzione, che va rispettata non solo nella lettera, ma anche nello spirito, enuncia due principi fondamentali: che l'iniziativa economica privata è libera e che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge. La libertà di iniziativa e la garanzia della proprietà privata non sono illimitate, ma trovano limiti e vincoli nella necessità che esse non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale. A tal fine la Costituzione prevede che la legge possa determinare programmi e controlli affinché l'iniziativa pubblica e privata possa essere coordinata ed indirizzata ai fini sociali; che la proprietà privata possa essere espropriata per motivi di interesse generale e che possano essere stabiliti obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata per conseguire il razionale sfruttamento del suolo e più equi rapporti sociali.

Tuttavia, nonostante le numerose limitazioni cui sono assoggettabili, i due principi della libertà di iniziativa economica e di garanzia della proprietà privata sono la regola, mentre i vincoli e gli obblighi costituiscono i limiti e le eccezioni. Appunto per questo qualsiasi disciplina che regoli un'attività economica deve fondarsi su tali principi e prevederne la deroga solo in casi par-

ticolari ed eccezionali quando effettivamente gli scopi sociali che si vogliono raggiungere non siano più perseguibili nel rispetto della regola generale.

D'altra parte, anche quando la Costituzione parla esplicitamente di esproprio della proprietà privata si riferisce sempre a casi particolari e come eccezione ai principi generali sopra detti.

L'esproprio generalizzato delle aree fabbricabili non pare affatto rientrare nei casi contemplati nella nostra Costituzione in quanto esso non riguarda dei casi particolari giustificati dalla necessità di perseguire particolari finalità sociali non altrimenti conseguibili, ma prevede l'annullamento completo del diritto di proprietà in un campo che, anche se settoriale, non è certo limitato. Né tanto meno si può far ricorso all'articolo 43 che prevede una applicazione più vasta del potere di esproprio ma limitandolo esplicitamente ad « imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o fonti di energia o a situazioni di monopolio ».

D'altra parte, le stesse finalità sociali che in ogni caso la Costituzione pone come indispensabili per la limitazione del diritto di proprietà non sembrano ricorrere né essere soddisfatte dall'esproprio generalizzato. Infatti il ricorso all'esproprio in campo urbanistico può essere giustificato da finalità sociali solo quando esso sia indispensabile per mettere a disposizione della collettività beni o servizi. Viceversa, l'esproprio obbligatorio e generalizzato delle aree avviene indipendentemente dalla loro destinazione e se per una parte di esse, essendo destinate alle infrastrutture ed ai servizi collettivi, l'esproprio potrà trovare giustificazione nella loro destinazione pubblica, per l'altra parte, la maggiore, anche tale giustificazione non sussiste.

Pertanto sotto questo aspetto l'esproprio generalizzato non persegue finalità sociali, ma diviene esclusivamente uno strumento tecnico per attuare la pianificazione urbanistica senza dover tenere conto dei limiti e delle remore che la proprietà individuale delle aree fabbricabili creerebbe al pianificatore urbanista.

Vero è che si vuole attribuire all'esproprio generalizzato un carattere sociale in quanto capace di avocare alla collettività la rendita urbana e di abbassare l'incidenza del prezzo dell'area sul costo di costruzione, ma i due obiettivi sono antitetici e la loro utilità sociale ed equità non è affatto dimostrabile.

La rendita urbana deriva direttamente dalla posizione dell'area e dalle prospettive economiche che offre il suo sfruttamento edilizio. Essa, pertanto, è strettamente legata all'area e non è eliminabile, in quanto viene comunque goduta da colui che, una volta utilizzata l'area, abiterà la casa o svolgerà la propria attività nell'immobile.

Una volta espropriate (necessariamente a prezzo agricolo o quasi) ed urbanizzate le aree, all'ente pubblico si presentano due vie: o cedere le aree al prezzo di costo (ossia indennità di espropriazione più spese di urbanizzazione) o cedere le aree all'asta pubblica (cioè al maggior prezzo che il mercato sia disposto a pagare).

Nel primo caso è evidente che si riesce a ridurre l'incidenza del costo dell'area sul fabbricato, ma non per questo si elimina la rendita edilizia, nè la si avoca alla collettività. In effetti verrà a goderne il proprietario dell'immobile nel caso che vi abiti personalmente o nel caso che sia libero di affittare ai prezzi di mercato, oppure ne godrà l'inquilino se i prezzi saranno fissati d'autorità in relazione ai costi di costruzione e di espropriazione.

Un tale trasferimento non trova giustificazione da qualsiasi punto di vista lo si guardi. Infatti, esso opera indiscriminatamente nei riguardi di tutti gli utilizzatori del « bene » casa, indipendentemente dalla loro attività o condizione economica. Non si tratta, quindi, di una redistribuzione di ricchezza, — ammesso e non concesso che sia lecito utilizzare l'esproprio a tal fine, — a favore delle classi a più basso reddito, ma costituisce un ingiustificato trasferimento da coloro che avevano un titolo per godere di tale ricchezza (investimento di vecchia data e acquisto recente) ad altri che non hanno fatto nulla per meritarsi tale titolo.

Ma oltre che nei riguardi dei vecchi proprietari delle aree il trasferimento non oneroso della rendita crea sperequazioni difficilmente sanabili anche tra gli stessi nuovi beneficiari. Infatti la rendita deriva, come si è visto, dalle prospettive che offre l'utilizzazione dell'area ed è differente da area ad area. In altri termini il prezzo di mercato di un'area sconta in precedenza il prezzo che si potrà realizzare una volta edificata l'area ed a sua volta il prezzo è determinato dalla domanda. Tanto più sarà desiderabile un immobile e quindi ampia la domanda, tanto più sarà elevato il prezzo il quale farà da selezionatore degli aspiranti compratori. Ma il prezzo di mercato di un immobile urbano non dipende dal suo costo di costruzione, il quale è identico a quello di tutte le altre costruzioni simili, ma dipende anche dalle « qualità » dell'area sulla quale sorge. Un conto è abitare o svolgere la propria attività artigianale o commerciale al centro, un conto è abitare e svolgere la propria attività in periferia, un conto è risiedere in una zona salubre e panoramica, un conto è risiedere in una zona meno salubre e affossata.

Una volta decisa la « soppressione politica » della rendita e il suo trasferimento gratuito all'ultimo utilizzatore è evidente come a parità di qualità costruttive gli immobili avranno lo stesso costo e quindi lo stesso prezzo (che non è più prezzo di equilibrio di mercato) per cui il mercato ed il prezzo non costituiscono più lo strumento e l'elemento selettivo della domanda che pur tuttavia è e rimane differenziata.

Inevitabilmente si arriva così all'assegnazione della casa di abitazione o dell'immobile per uso artigianale o commerciale o industriale da parte dell'autorità pubblica; si arriva, cioè, al più assurdo statalismo che necessariamente non si può fermare al « bene » casa, ma gradatamente deve coinvolgere tutte le attività. Infatti per quale ragione un cittadino o un artigiano o un commerciante si deve veder attribuito un locale che gli assicura una maggiore comodità o un'attività più redditizia di quello assegnato ad un altro se non lo si stabilisce d'autorità visto che il prezzo non è più ele-

mento discriminatore? In base a quale graduatoria si assegnano le abitazioni più amate agli uni piuttosto che agli altri se non in base ad un criterio politico e di partito?

La seconda via che si presenta all'autorità pubblica una volta effettuato l'esproprio e urbanizzate le aree, cioè la loro ricessione ai privati per asta pubblica, non porta alla negazione totale dell'economia di mercato e dello stato democratico come prima, ma non per questo è aderente all'attuale assetto economico e sociale del Paese ed ai principi sanciti dalla nostra Costituzione.

La vendita all'asta pubblica delle aree urbanizzate ricreerebbe anche se in modo imperfetto, il mercato al momento dell'utilizzazione delle aree ed il prezzo ritornerebbe alla sua funzione selettiva.

Con questa seconda via si attuerebbe sì la confisca della rendita maturata fino a quel momento, sia pure con un metodo non conforme al nostro sistema sociale ed economico, ma in nessun modo si inciderebbe sulla «rendita» futura per cui la logica del metodo dovrebbe portare non solo all'esproprio obbligatorio e generalizzato, ma anche alla ricessione del solo diritto di uso e non in proprietà. Ed a questo punto non c'è chi non veda l'incompatibilità del metodo col nostro sistema sociale ed economico.

Un tale procedimento, infine, non abbasserebbe affatto il prezzo delle aree: anzi, poichè il mercato sarebbe sempre molto più ristretto di quello naturale, ne scaturirebbe l'effetto opposto.

I problemi derivanti dall'esistenza della rendita delle aree fabbricabili e delle costruzioni devono, secondo noi, trovare la loro giusta e conforme soluzione nell'ambito del sistema fiscale e nell'attribuzione ai privati delle spese per le infrastrutture.

Se si guarda poi alla disciplina urbanistica dal punto di vista amministrativo e finanziario, appare particolarmente importante limitare i compiti da affidare agli enti pubblici, in modo che essi siano proporzionati alle loro possibilità amministrative e finanziarie. Non si tratta di togliere agli enti pubblici le loro funzioni fondamentali

in ordine alla pianificazione urbanistica ma semplicemente di non aggiungere ad essi compiti che non sono necessariamente attinenti alla funzione pubblica, affinché le funzioni fondamentali possano essere svolte con maggiore completezza e rapidità.

La mancata applicazione della legge urbanistica del 1942 è derivata, in gran parte, dalle difficoltà incontrate dagli enti locali nello svolgere tutte le pratiche amministrative ed a sopportare gli oneri che la pianificazione urbanistica ivi prevista comporta. Sarebbe, pertanto, grave errore ai fini di una efficiente e valida disciplina urbanistica affidare agli enti locali compiti che non sarebbero in grado di assolvere, o peggio ancora, far dipendere tutta l'espansione urbana e l'attività edilizia dalla loro attività, come accadrebbe con l'esproprio generalizzato delle aree fabbricabili.

Tanto dal punto di vista amministrativo che dal punto di vista finanziario, l'esproprio generalizzato, la successiva urbanizzazione e cessione delle aree fabbricabili, presentano problemi che nell'attuale situazione politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali appaiono insormontabili. Lo sviluppo urbano richiede prontezza di decisioni, snellezza nelle pratiche amministrative, rapidità nell'esecuzione delle opere di urbanizzazione, al fine di non creare intralci e quindi pause o arresti all'attività costruttiva, tutte cose che l'amministrazione pubblica locale non può offrire.

Non è qui il caso di affrontare il problema se sia opportuno modificare l'assetto politico amministrativo degli enti locali, ma è indispensabile perchè una legge urbanistica sia veramente valida ed operante che essa tenga conto delle attuali possibilità offerte dalle Amministrazioni locali.

Anche da un punto di vista finanziario se è vero che attraverso la cessione delle aree gli enti pubblici dovrebbero realizzare non solo le spese sostenute, ma anche, se esse vengono cedute all'asta, il reddito derivante dalla valorizzazione urbana delle aree, è anche vero che all'avvio il sistema è completamente passivo. Gli enti locali, infatti, dovranno sostenere le spese di espropriazione e di urbanizzazione a proprio com-

pleto carico e solo in un secondo momento potranno realizzare i benefici delle opere eseguite. Ben conoscendo la situazione finanziaria degli enti locali è chiaro che un tale sistema non potrà essere avviato, se non con uno sforzo massiccio da parte dello Stato. L'esperienza dovrebbe essere di insegnamento a tal riguardo. La recente legge 18 aprile 1962, n. 167, ha offerto la possibilità di constatare, sia pure in un campo limitato, le difficoltà che gli enti locali incontrerebbero nell'effettuare l'esproprio generalizzato delle aree. In quasi tutti i Comuni dove la legge è stata applicata, i previsti piani di zona rimangono sulla carta per la impossibilità finanziaria delle Amministrazioni di procedere agli espropri ed alle opere di urbanizzazione.

Per cui, da una parte si è dovuta studiare la possibilità di mettere a disposizione degli enti locali, già quasi tutti dissestati, i mezzi finanziari per rendere operante la legge, dall'altra si è dovuto svincolare l'edilizia economica e popolare dai piani di zona onde evitare i danni derivanti da un completo arresto nell'edilizia pubblica.

Oggi, quindi, il problema fondamentale non è quello di allargare i compiti degli enti locali, ma di limitarli a quelli effettivamente indispensabili per realizzare un razionale sviluppo insediativo. Si tratta anche ai fini amministrativi e finanziari di sfruttare al massimo le capacità tecniche e finanziarie dei privati e di utilizzarle nella stessa attività urbanistica.

L'attività urbanistica e quella edilizia non possono essere tenute nettamente distinte, ma debbono continuamente correlarsi e compenetrarsi. Di qui la necessità di una continua collaborazione tra attività privata e pubblica. Riconosciuta, per esempio, la necessità delle opere di urbanizzazione per rendere utilizzabili ai fini insediativi le aree, non si capisce perchè non debba essere addossato direttamente ai proprietari delle aree l'onere dell'esecuzione di tali opere, mantenendo e rafforzando il potere direzionale e di controllo dell'ente pubblico. Ciò consentirebbe non solo di evitare insopportabili oneri finanziari agli enti locali, e di

conseguenza anche tutta l'attività intesa a recuperare le spese effettuate, ma soprattutto di armonizzare al massimo l'attività di urbanizzazione con quella di costruzione secondo i più moderni principi urbanistici.

Con il presente disegno di legge, abbiamo appunto concretizzato una disciplina urbanistica aderente all'assetto economico e sociale del Paese, che permetta di regolare e disciplinare tutti gli aspetti insediativi tenendo presenti le esigenze di una moderna comunità, senza tuttavia negare i valori e le forze che sono insiti in una società libera e democratica.

Nello stesso tempo, si è ricercato, nei vari adempimenti inerenti lo sviluppo urbanistico, un giusto equilibrio tra i compiti propri dell'autorità pubblica e quelli che possono essere svolti con vantaggio dai privati. Ciò, non solo in considerazione del fatto che limitando la partecipazione attiva degli enti locali alle opere di urbanizzazione veramente fondamentali si sarebbe valorizzata la loro funzione normativa, ma anche per ridurre il più possibile da parte delle Amministrazioni locali lo sforzo finanziario che il processo urbanistico comporta.

Pur ricercando una formulazione della disciplina urbanistica completa si è cercato di tener presente alcuni particolari obiettivi, il cui raggiungimento sembra essenziale ai fini della effettiva operatività della disciplina stessa e di un razionale insediamento.

In particolare, il presente disegno di legge tende:

a) a disciplinare e coordinare ogni attività urbanistica che si svolga nel territorio nazionale, coordinandola con l'attività pubblica a qualsiasi livello svolta: a tal fine, la proposta, oltre a prevedere che tutti i comuni debbono avere un piano regolatore che ricopra l'intero territorio comunale, prevede anche dei piani di coordinamento territoriali riguardanti il territorio dipendente da ciascun provveditorato alle opere pubbliche, nonché un programma urbanistico nazionale,

b) a permettere una immediata disciplina urbanistica che stimoli l'attività edilizia: a tal fine, viene affermata la continua interdipendenza dei piani e negata la dipendenza temporale dei diversi piani;

c) a creare l'indifferenza dei proprietari per quanto riguarda le scelte urbanistiche operate dai piani, sia attraverso un equo indennizzo, sia attraverso la costituzione in consorzio dei proprietari di aree di uno stesso comparto urbanistico;

d) ad alleviare i Comuni da parte delle spese di urbanizzazione addossando la realizzazione delle opere di urbanizzazione al consorzio dei proprietari del comparto urbanistico;

e) a sollecitare l'iniziativa privata e a permettere l'edificazione in base ai più moderni principi urbanistici.

Accanto a questi obiettivi, si sarebbe dovuto prevedere, per completezza, una revisione dell'attuale sistema impositivo che da un lato permetta agli enti pubblici, di provvedere alle spese di urbanizzazione generale ultra comprensoriali, ed a quelle necessarie ad approntare i servizi collettivi e dall'altro attui una più giusta tassazione degli utili e delle rendite del settore.

Infatti, non è certamente sfuggito ai liberali uno degli aspetti più preoccupanti del problema urbanistico e cioè l'aspetto finanziario. Già oggi il costante e forte aumento delle popolazioni cittadine esige una tale massa di investimenti da costituire un problema di difficile soluzione, ma non vi è dubbio che le città del prossimo futuro richiederanno investimenti sempre maggiori. Senza essere profeti, basta guardarsi intorno nel mondo per avere la cognizione esatta di quello che avverrà. L'esempio di Tokio, Parigi, New York, per citare solo i casi più vistosi, e avanti ai nostri occhi. Le città del domani copriranno spazi enormi dove dovranno convivere milioni e milioni di esseri umani: questa non è un'ipotesi, è una sicura realtà. L'urbanizzazione è il grande fenomeno sociale dei nostri giorni e niente induce a pensare che il suo ritmo tenda a rallentare. In cento anni la popolazione mon-

diale che vive nelle città è passata dal 5 per cento al 30 per cento e tra venti anni salirà molto probabilmente al 50 per cento. Se si vuole rendere umana e civile la vita dei cittadini, senza soffocarli nel cemento e paralizzarli nei traffici, il costo dell'urbanistica, tenuto conto anche della nostra arretratezza, diverrà ingente.

Oltre ai grandi parchi pubblici, ai campi sportivi, alle verdi zone residenziali, sarà indispensabile creare una rete viaria e un servizio di trasporti pubblici tali da rendere possibile e agevole il rapido trasferimento dai luoghi di residenza a luoghi di lavoro: metropolitane, strade sopra elevate, parcheggi sotterranei, treni veloci, silos automobilistici e infinite altre installazioni che oggi non siamo ancora in grado di prevedere diventeranno necessità primarie che in un modo o nell'altro dovranno essere soddisfatte.

L'esempio attuale nella sola città di Roma è più che sufficiente a dare un quadro della gravità del problema: con poco più di 2 milioni di abitanti e con una densità automobilistica assai inferiore a quella dei paesi più avanzati, siamo già alla quasi totale paralisi del traffico cittadino. I trasporti pubblici viaggiano alla media di 5 Km. l'ora, cioè circa a passo d'uomo, cosa accadrà quando Roma avrà raggiunto i 5 milioni di abitanti e le macchine avranno raggiunto o quasi la media americana di un'auto ogni due abitanti?

Tutto questo significa che il problema urbanistico è anche in gran parte un problema di mezzi finanziari.

Come si farà fronte a tutto ciò? Noi con il nostro disegno di legge abbiamo cercato di ridurre l'onere dei Comuni addossando ai privati le spese di urbanizzazione dei singoli comparti, ma ci rendiamo perfettamente conto che quelle che resteranno a carico dei Comuni saranno sempre notevoli, e riteniamo quindi indispensabile che, collateralmente alla legge urbanistica, sia rivisto il sistema fiscale attualmente a carico delle aree edificabili, in quanto non vi è dubbio che esso dovrà costituire una fonte rilevante per le entrate dei Comuni.

Oggi il sistema fiscale relativo alle aree edificabili è pletorico, confuso e di scarso rendimento. Vi interviene lo Stato con la ricchezza mobile e gli enti locali con l'imposta sulle aree e i contributi di miglione, il tutto senza parlare degli espropri per la legge 167 che colpiscono a caso senza nessun criterio di equità e di giustizia. Il gettito di tutti questi tributi di cui parte vanno allo Stato è però ben lontano da quello che dovrebbe essere. Sono necessarie coordinazione, giustizia, efficienza, soprattutto maggiore efficienza. Bisogna trovare un sistema legislativo semplice, che trovi facile applicazione da parte delle Amministrazioni interessate e non crei un eccessivo e defaticante contenzioso.

Il contributo di miglione generico era certamente uno strumento ortodosso dal punto di vista della scienza delle finanze e perfettamente pertinente allo scopo che si doveva raggiungere, in quanto esso doveva colpire l'aumento di valore delle aree derivante dal naturale incremento cittadino, eppure nessuna Amministrazione comunale, qualunque fosse il suo colore politico è riuscita a ricavarne un apprezzabile gettito.

Oggi noi conosciamo le necessità finanziarie attuali e possiamo facilmente prevedere le necessità finanziarie future, è quindi indispensabile ristudiare a fondo il problema sia per quanto riguarda le imposte erariali che le imposte comunali e mettere a punto una legge che le nostre Amministrazioni comunali abbiano la possibilità di mettere in funzione, con la massima pubblicità per evitare ogni interferenza, e che sia di immediata e quasi automatica applicazione nei confronti di tutti i contribuenti, senza che il tutto costituisca spoliamento o creazione di immense mani morte.

Tuttavia, data la complessità che una tale riforma del sistema impositivo presente, si è ritenuto più opportuno, pur tenendo presente il problema, rinviarlo ad una legge specifica dove il problema può essere studiato e risolto con maggiore completezza.

Così pure, si è preferito rinviare ad altra iniziativa l'armonizzazione con la presente disciplina della legge 18 aprile 1962, n. 167, sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, che dovreb-

be essere quanto meno rivista sia per quanto riguarda l'indennità di espropriazione sia per quanto riguarda il ridimensionamento della estensione dei suoi piani e la loro dislocazione ed in molte altre parti riguardanti la possibilità di un intervento dei privati.

Al fine di attuare una disciplina urbanistica completa ed atta a coordinare tutte le attività pubbliche e private in questo campo la proposta liberale prevede:

a) un programma urbanistico nazionale contenente la indicazione e la localizzazione degli interventi statali nel territorio nazionale;

b) programmi di coordinamento territoriale contenenti le indicazioni già previste dal programma nazionale, nonché l'indicazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici a livello ultra comunale e ultra comprensoriale;

c) piani regolatori generali che potranno essere comunali o comprensoriali a seconda che si riferiscono al territorio di uno o più comuni.

Onde evitare pause, arresti o lacune nella disciplina urbanistica si è prevista, da una parte la dipendenza gerarchica dei diversi piani, ma dall'altra si è ritenuto necessario escludere la loro dipendenza temporale. Cosicché la nuova disciplina urbanistica può divenire subito operante senza dover attendere la formulazione del programma nazionale o dei piani di coordinamento. Ciò consentirà anche un reciproco apporto di studi, esperienze ed indicazioni che potranno giovare ad una migliore interpretazione delle esigenze e delle realtà insediative da parte dei diversi piani.

D'altra parte, gli eventuali contrasti tra i diversi piani potranno essere eliminati con l'adeguamento dei piani inferiori alle previsioni ed alle scelte dei piani superiori con rapidi ed immediati aggiornamenti.

Programma urbanistico nazionale (articoli 2 - 4).

La programmazione urbanistica a livello nazionale deve soprattutto coordinare, dal punto di vista territoriale e temporale, gli

investimenti pubblici di interesse nazionale siano essi diretti alla creazione di opere pubbliche o alla creazione di grossi complessi industriali. Inoltre, con essa si devono individuare le grandi zone di interesse paesistico, turistico o storico e archeologico da tutelare.

Il programma urbanistico, pertanto, indica gli interventi pubblici a livello nazionale e le zone di tutela paesistica, turistica o storica-archeologica ed indica la correlazione temporale degli interventi.

Poichè gli altri piani non sono subordinati temporalmente al programma urbanistico nazionale, nella sua formulazione si dovrà tener conto dei programmi di coordinamento che eventualmente fossero già stati approvati e delle loro realizzazioni.

Il programma urbanistico nazionale è predisposto da un Comitato dei Ministri per la programmazione urbanistica sulla scorta dei dati elaborati da un Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica.

Il Comitato dei ministri è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato ed è composto dai Ministri dei lavori pubblici; dei trasporti e dell'aviazione civile; della marina mercantile; dell'industria e del commercio; dell'agricoltura e delle foreste; della pubblica istruzione; del turismo e dello spettacolo; del bilancio e dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro nord.

Il Comitato dei ministri ha anche il compito di tenere informato il Parlamento sull'attuazione del Programma nazionale e sulla situazione urbanistica del Paese. A tal fine si prevede che il Presidente del Comitato dei ministri presenti annualmente una relazione in materia al Parlamento.

Il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica è presieduto da un funzionario dello Stato di grado non inferiore a quello di direttore generale e composto da un funzionario di grado non inferiore a quello di direttore di divisione per ciascuno dei Ministeri rappresentati nel Comitato dei ministri, nonchè per i Ministeri della difesa, dell'interno, delle partecipazioni statali e della sanità e da 13 esperti designati da orga-

nismi e associazioni interessate al processo urbanistico.

Agli esperti chiamati a far parte del Comitato è inibita qualsiasi altra attività professionale o imprenditoriale al fine di ottenere la loro piena partecipazione ai lavori che il Comitato stesso deve svolgere.

Il programma urbanistico nazionale è approvato, previo parere del CNEL, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Programmi di coordinamento territoriale (articoli 5 - 8).

I programmi di coordinamento territoriale si riferiscono al territorio facente capo ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Si è scelta una tale identificazione territoriale dei programmi di coordinamento, in quanto ai fini urbanistici tali territori offrono una maggiore omogeneità di qualsiasi altra delimitazione, sia essa storica, amministrativa o fisica.

Il ricorso alle competenze dei Provveditorati alle opere pubbliche è stato qui suggerito anche in considerazione del fatto che la costituzione include l'urbanistica tra le materie sulle quali può esplicarsi, sia pure nel rispetto dei principi fissati dalle leggi nazionali, l'attività legislativa delle Regioni a statuto ordinario, per cui fintanto che non sarà attuato l'ordinamento regionale è impossibile prevedere una disciplina urbanistica su tali basi. Nè sembra opportuno attendere che vengano superate tutte le perplessità e le difficoltà e risolti tutti i problemi che l'attuazione dell'ordinamento regionale comporta per varare una efficace legislazione urbanistica che razionalizzi lo sviluppo insediativo.

D'altra parte qualora l'ordinamento regionale dovesse essere attuato sia sulla base delle proposte di legge del centro-sinistra sia sulla base della proposta liberale non sarebbe difficile adattare la disciplina da noi prevista alla necessità che la nuova situazione creerebbe.

Per quanto viceversa riguarda le Regioni a statuto speciale, alle quali la potestà legislativa è attribuita a titolo esclusivo è evidente che la disciplina urbanistica nazionale si applicherà solo fintanto che ciascuna regione non provvederà con proprie leggi a darsi una particolare disciplina urbanistica.

Il programma di coordinamento territoriale recepisce le indicazioni del programma urbanistico nazionale ed indica tutte le scelte e le infrastrutture che interessano l'intero territorio da esso considerato. Inoltre, compito particolare del programma è quella di indicare i Comuni contigui che debbono riunirsi in Consorzio per formulare piani regolatori comprensoriali riguardanti il territorio comune di tutti i Comuni consorziati. Il programma di coordinamento territoriale è predisposto da un Comitato tecnico di coordinamento territoriale ed è approvato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri con decreto del Presidente della Repubblica, previo esame del Comitato tecnico nazionale per la programmazione urbanistica e parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il Comitato tecnico di coordinamento territoriale è costituito presso ciascun Provveditorato regionale alle opere pubbliche e presieduto dal Provveditore regionale alle opere pubbliche. È composto da rappresentanti delle Amministrazioni statali e locali, nonché da esperti designati dalle Camere di commercio, industria e agricoltura e dalle Associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Si è cercato così di conciliare la rappresentanza delle Amministrazioni pubbliche e degli organi locali democraticamente eletti con la esigenza di una larga partecipazione di tecnici particolarmente qualificati nella disciplina urbanistica.

Anche in questo caso ai tecnici è stato inibito l'esercizio di ogni attività professionale o imprenditoriale.

Piani regolatori (articoli 9 - 11)

Si prevedono due tipi di piano regolatore: quello comunale e quello comprensoriale.

Tuttavia, i due tipi di piano regolatore sono identici quanto al contenuto e si differenziano tra loro solo per quanto riguarda l'estensione territoriale. Il piano regolatore comunale riguarda il territorio di un solo Comune, quello comprensoriale il territorio di due o più Comuni contigui riuniti in consorzio.

La riunione di due o più Comuni per la formulazione di un comune piano regolatore è indispensabile per assicurare a quei Comuni che abbiano le loro economie altamente integrate, le infrastrutture ed i servizi adeguati alla loro particolare situazione. A tale riguardo, basti pensare ai grandi centri urbani intorno ai quali gravitano numerosi Comuni, la cui economia dipende dal centro urbano principale (come, per esempio, Milano), per rendersi conto dell'impossibilità di formulare piani regolatori distinti che possano realizzare una razionale ed economica integrazione delle infrastrutture.

D'altra parte, anche da un punto di vista economico, i Comuni minori non possono sostenere l'onere di infrastrutture e servizi adeguati alle necessità di integrazione e di parità con i Comuni maggiori. Viceversa, attraverso la formulazione di piani comprensoriali si assicurerà non solo l'adeguamento e l'integrazione tra le infrastrutture ed i servizi dei diversi Comuni, ma anche una ripartizione degli oneri secondo la differente utilità che le opere hanno per ciascun ente consorziato.

I piani regolatori sia comprensoriali che comunali vincolano sia le Amministrazioni pubbliche che i privati e contengono tutte le previsioni urbanistiche, ivi compresa la correlazione dei tempi di attuazione delle infrastrutture, che si riferiscono al territorio da essi considerato.

Piani comprensoriali (articoli 12 - 16)

I Comuni debbono riunirsi in Consorzio per la formulazione di un piano comune quando il loro territorio sia stato indicato nel programma di coordinamento territoriale quale facente parte di un unico com-

prensorio urbanistico. Tuttavia, è prevista la facoltà dei Comuni di richiedere essi stessi al Provveditore regionale alle Opere pubbliche l'approvazione di un comprensorio urbanistico comprendente i loro territori.

Si è voluto in tal modo permettere, non solo una disciplina dall'alto, che, se può superare l'inerzia di alcuni enti locali, può anche trascurare particolari esigenze sentite solo in sede locale, ma anche permettere una iniziativa dei Comuni interessati maggiormente sensibili alle necessità insediative locali.

La formazione e formulazione del piano comprensoriale è affidata ad un particolare consiglio comprensoriale nel quale sono rappresentati tutti gli enti locali interessati. Nella composizione del Consiglio comprensoriale ci si è preoccupati di assicurare una rappresentanza proporzionata alla popolazione di ciascun comune partecipante al Consorzio cercando, tuttavia, di evitare che il Comune maggiore possa avere una rappresentanza eccessiva rispetto agli altri.

A tal fine, oltre ad assicurare una rappresentanza fissa di 3 membri per ciascun Comune, si è stabilito che i Comuni con più di 100 mila abitanti abbiano un rappresentante per ogni ulteriori 100 mila abitanti, ma fino ad un limite massimo di 10 rappresentanti. È stato demandato al Consiglio comprensoriale il compito di formare, usufruendo degli uffici tecnici di ciascun Comune partecipante, l'organismo tecnico per la preparazione ed elaborazione dei dati occorrenti alla formazione del piano.

Al fine di evitare ritardi nella programmazione urbanistica sono stati previsti dei termini sia per la costituzione del Consorzio dei comuni, sia per la formulazione dei piani. Nel caso di inadempienza il Prefetto, se i Comuni appartengono ad una sola provincia, il Ministro degli interni di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, se appartengono a più Province, provvede alla nomina di un Commissario per l'adozione del piano.

I piani comprensoriali sono approvati del Provveditore regionale alle opere pub-

bliche su parere del Comitato tecnico di coordinamento territoriale se riguardanti comuni facenti capo ad un unico Provveditorato, o dal Ministro dei lavori pubblici su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici se i Comuni appartengono al territorio di più Provveditorati.

Si è cercato con ciò di realizzare un certo decentramento e quindi una maggiore snellezza di procedura, pur riconoscendo la necessità che i diversi piani siano approvati dall'autorità competente in materia urbanistica immediatamente superiore a quella cui spetta l'adozione. Questo secondo principio è necessario anche ai fini della decisione definitiva delle osservazioni che possono essere presentate dagli enti e privati interessati.

Piani Comunali (articoli 17 - 18)

Si prevede che tutti i Comuni, non facenti parte di un comprensorio urbanistico, formulino un proprio piano regolatore riguardante l'intero territorio comunale. Onde non stabilire per legge dei termini che vengano poi immancabilmente trascurati, si è previsto che i Comuni provvedano di propria iniziativa all'obbligo derivante dalla legge. Sarà poi il Prefetto, su proposta del Provveditore regionale alle opere pubbliche a stabilire dei termini per quei Comuni che non abbiano provveduto sollecitamente ad adottare il piano regolatore o per quei Comuni per i quali particolari ragioni insediative impongono l'immediata adozione del piano regolatore.

I piani regolatori comunali sono adottati dal Consiglio comunale ed approvati dal Provveditore regionale alle opere pubbliche, previo parere del Comitato tecnico di coordinamento territoriale.

Piani particolareggiati di esecuzione (articoli 19 - 20).

Si dispone che tutta l'attività edilizia debba svolgersi nell'ambito di piani particolareggiati di esecuzione. Fanno naturalmente eccezione le opere inerenti a fondi

rustici, le costruzioni isolate e le infrastrutture di competenza dello Stato e degli altri enti pubblici.

I piani particolareggiati sono adottati dal comune interessato ed approvati negli stessi modi e termini dei piani regolatori comunali.

Onde sopperire ad una eventuale carenza dell'attività dell'Amministrazione pubblica si è prevista la possibilità (articolo 29) per i privati proprietari di immobili riuniti in Consorzio di presentare al Comune per l'adozione piani particolareggiati di esecuzione per nuclei residenziali, industriali o direzionali autosufficienti.

I piani particolareggiati debbono indicare la destinazione degli immobili (edilizia, impianti e servizi); le aree da espropriare (aree destinate ad infrastrutture e servizi generali); gli immobili da trasformare; i termini per gli espropri e per l'attuazione delle opere e il piano finanziario.

Ciascun piano particolareggiato deve essere costituito da uno o più comparti formanti unità insediative organiche omogenee ed autosufficienti.

Piani di risanamento conservativo (articoli 35 - 38)

Nella formulazione dei piani particolareggiati di esecuzione, i Comuni debbono osservare le prescrizioni formulate dagli organi preposti alla tutela artistica e paesistica.

Per particolari zone è, però, prevista la formulazione di particolari piani di risanamento conservativo. Le zone per le quali è previsto il piano di risanamento conservativo sono indicate nel piano regolatore. L'individuazione e delimitazione di tali zone è demandata al programma urbanistico nazionale, al programma di coordinamento territoriale, agli organi preposti alla tutela artistica e paesistica e naturalmente al Comune interessato.

Il piano di risanamento ha lo stesso valore del piano particolareggiato, ma il suo contenuto è molto più dettagliato. In particolare, si prevede che esso debba indica-

re e prevedere i vincoli esistenti e proposti, un rilievo stratigrafico degli edifici, il piano dettagliato delle trasformazioni, la ricomposizione delle unità immobiliari, le unità organiche di risanamento eccetera.

Data la particolare natura dei piani di risanamento conservativo e la necessità che essi siano conformi alle prescrizioni ed ai vincoli dettati dalle Autorità preposte alla tutela artistica e paesistica, è stata prevista per la loro approvazione una speciale procedura. Essi infatti a differenza dei piani particolareggiati di esecuzione che sono approvati dal Provveditore regionale alle opere pubbliche dovranno essere approvati dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello della pubblica istruzione e previo parere del Consiglio superiore delle antichità e belle arti.

Le opere previste dal piano debbono essere eseguite dai proprietari degli immobili riuniti, ove necessario, in Consorzio o Società secondo le norme riguardanti i comparti urbanistici.

In caso di inadempienza da parte dei proprietari è prevista la facoltà del Comune di espropriare gli immobili per eseguire direttamente le opere previste dal Piano.

Al fine di favorire ed incoraggiare l'esecuzione delle opere necessarie al risanamento conservativo del vasto patrimonio edilizio del nostro Paese la disciplina prevista dagli articoli 35-38 è stata completata con facilitazioni tributarie e finanziarie (articoli 48-49-51) nonché con l'eliminazione di ogni vincolo eventualmente esistente nel regime delle locazioni (articolo 53).

Opere di urbanizzazione (articoli 23 - 30)

Si è cercato, per quanto possibile, una giusta ripartizione dell'onere dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione tra i privati e le Amministrazioni pubbliche. In linea generale si prevede che siano poste a carico dei privati tutte le opere di urbanizzazione primaria riferentesi al comparto, mentre sono lasciate all'attività del Comune tutte le opere di urbanizzazione se-

condaria, nonchè le opere ed i servizi di interesse intercompartimentale.

Tuttavia, l'esatta individuazione e determinazione delle opere da eseguire direttamente dai proprietari delle aree comprese in ciascun comparto, le modalità di esecuzione, la determinazione delle garanzie che debbono essere prestate per l'esatta esecuzione delle opere e le eventuali penalità per il non rispetto dei termini sono demandati ad un'apposita convenzione da stipularsi tra il Comune ed i proprietari riuniti in Consorzio o Società.

L'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione da parte del Consorzio o della Società dei privati evita che il Comune sia costretto a sostenere una notevole spesa che solo in un secondo tempo potrebbe ammortizzare e nello stesso tempo non limita anzi, eliminando l'onere finanziario diretto, amplia la sua funzione direttiva e di controllo per quanto riguarda lo studio e l'esecuzione delle infrastrutture necessarie ad un moderno insediamento urbano.

Inoltre, alleggerito di buona parte delle opere di urbanizzazione primarie, l'Amministrazione pubblica potrà, con maggiori possibilità amministrative e finanziarie, realizzare le infrastrutture ed i servizi che rimangono a suo carico.

Le opere di urbanizzazione a carico dei privati, una volta eseguite, sono, naturalmente, cedute a titolo gratuito, insieme alle aree sulle quali insistono, al Comune.

Al fine della riunione dei proprietari delle aree il Comune all'atto dell'approvazione del Piano particolareggiato di esecuzione stabilisce il termine entro il quale si dovrà costituire il Consorzio o la Società in ciascun comparto.

Si è prevista la riunione dei proprietari in Consorzio o Società in quanto le due forme associative presentano caratteristiche diverse e quindi soddisfano esigenze differenti.

Nel Consorzio, infatti, si ha la riunione dei proprietari per l'esecuzione in comune delle opere, ma non il conferimento dei beni che rimangono dei singoli. L'esecuzione delle Opere, la ripartizione degli oneri po-

tranno assumere forme diverse da caso a caso. Appunto per questo si prevede che il Consorzio debba avere, per costituirsi, la partecipazione volontaria di tutti i proprietari e che, all'atto della costituzione, debbano essere stabilite tutte le norme intese a regolare i rapporti tra i consorziati.

La Società fra i proprietari, viceversa, permette il conferimento dei beni da parte dei partecipanti e quindi permette l'instaurazione tra essi di rapporti molto più semplici e una maggiore indifferenza fra i proprietari delle differenti aree del comparto.

Per questo si è stabilito che la Società possa intendersi costituita anche quando non partecipi la totalità dei proprietari, ma tanti da rappresentare, in superficie, almeno i tre quinti degli immobili compresi nel comparto.

Dopo aver stabilito particolari precauzioni affinché sia garantita la possibilità per i proprietari originariamente non partecipanti di aderire, si prevede che il Comune espropri le aree dei proprietari che non abbiano aderito alla Società.

Resta in facoltà della Società di richiedere al Comune la cessione a proprio favore delle aree espropriate, ovvero, di richiedere la partecipazione alla Società del Comune stesso per la quota delle aree espropriate.

Si è lasciata la possibilità alla Società di scegliere tra l'acquisto dei beni o la partecipazione del Comune onde offrire due diverse soluzioni, ciascuna delle quali potrà essere valida a seconda della realtà economica e sociale nella quale sarà chiamata ad operare.

Per quanto riguarda il conferimento dei beni alla Società, e i rapporti tra i proprietari, sia all'atto della sua costituzione che all'atto della liquidazione, vengono fissate alcune norme e principi fondamentali che permettono una equa ed automatica ripartizione degli oneri e degli utili fra i proprietari delle aree del comparto, mentre alcuni particolari dovranno poi trovare precisazione e più dettagliata articolazione nel regolamento di esecuzione della legge.

Nel caso in cui non si riesca a costituire entro i termini stabiliti il Consorzio o la

Società, il Comune ha diritto di espropriare tutte le aree comprese nel comparto, onde eseguire direttamente le infrastrutture e vendere, una volta urbanizzate, le aree destinate all'edilizia privata all'asta pubblica. In questo caso, sono esenti dall'esproprio quei proprietari che abbiano richiesto di partecipare in società con il Comune alle opere di urbanizzazione dell'intero comparto.

In sostanza, si è cercato di rendere possibili diverse soluzioni che possano rilevarsi adatte a diverse circostanze o situazioni locali pur mantenendo fermo, in ogni caso, il principio che le opere di urbanizzazione di un comparto vadano eseguite globalmente da un unico soggetto.

D'altro canto, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria da parte dei proprietari riuniti in Consorzio o Società permette di realizzare un alto grado di indifferenza dei proprietari riguardo alle scelte del Piano particolareggiato. Infatti, partecipando tutti alle opere è evidente che tutti trarranno vantaggio dalle opere dirette a rendere edificabili le aree mentre l'onere della cessione gratuita delle aree e delle opere di urbanizzazione primaria ricadrà su tutti i partecipanti. In altri termini, colui che vede destinata la propria area ad infrastrutture non ne sarà da ciò danneggiato, perchè a parità degli altri, parteciperà agli utili derivanti dalle altre aree per le quali rimane la possibilità edificatoria.

Indennità di esproprio (articolo 31)

La partecipazione dei proprietari delle opere di urbanizzazione realizza solo in parte la perequazione tra i diversi proprietari e quindi la loro indifferenza rispetto alle scelte urbanistiche operate dai piani. Materialmente, rimangono esclusi quei proprietari di aree sulle quali debbono insistere le opere di urbanizzazione ultracomprendoriali che rimangono a carico dell'Amministrazione pubblica. Per realizzare una completa perequazione dei proprietari di aree e quindi determinare la loro indiffe-

renza rispetto alle scelte urbanistiche, è indispensabile stabilire anche una equa indennità di espropriazione. D'altra parte non sembra giusto e rispondente ai principi costituzionali addossare un onere maggiore a quei proprietari che per le scelte urbanistiche operate sono soggetti all'espropriazione dei loro beni. Se l'esproprio è diretto a soddisfare esigenze collettive, è anche giusto che tutti siano chiamati a sopportarne, secondo le loro capacità contributive, il relativo onere. L'esproprio non deve essere considerato nè un mezzo impositivo, nè tantomeno uno strumento punitivo ma esclusivamente un mezzo coercitivo per ottenere ai fini sociali la disponibilità di un determinato bene.

In base a tali principi, nella proposta, si prevede che in tutti i casi di espropriazione l'indennità debba essere calcolata in base al valore di mercato al momento dell'espropriazione, tenendo conto del Piano regolatore, ma prescindendo dalla destinazione dell'area stabilita nel Piano particolareggiato di esecuzione o dalle previsioni di dettaglio del Piano regolatore. Il valore di mercato è determinato sulla base dell'utilizzazione edificatoria media delle aree comprese nel comparto o nei comparti circostanti.

Per i soprassuoli, viceversa, si prevede che siano indennizzati sulla base del loro valore venale al momento dell'espropriazione.

Tale indennità di espropriazione, certamente rispondente a quei criteri di equità sanciti anche dalla nostra Carta costituzionale, potrebbe far sembrare onerosa la azione dell'amministrazione pubblica intesa a dotare i centri insediativi delle infrastrutture e dei servizi necessari. Tuttavia secondo la disciplina prevista i casi in cui si dovrà procedere all'espropriazione sono molti limitati dal momento che buona parte delle infrastrutture sono eseguite direttamente dai proprietari di aree fabbricabili e cedute gratuitamente ai Comuni. I pochi casi in cui le Amministrazioni pubbliche dovranno procedere all'espropriazione, anche con il pagamento di una indennità equa, comporteranno nel loro insieme un onere facilmente sopportabile.

Attività edilizia (articoli 39-47).

Ai fini del controllo dell'attività edilizia si prevede che per qualsiasi opera inerente all'assetto urbanistico occorra disporre di apposita licenza. Fanno eccezione le infrastrutture e le opere di competenza dello Stato e degli enti pubblici, la cui conformità ai piani urbanistici è accertata dal Ministero dei lavori pubblici.

La licenza è rilasciata dal Sindaco, previo parere della Commissione edilizia.

Ai fini di un ordinato sviluppo, è necessario che l'attività costruttiva si svolga esclusivamente nell'ambito dei piani particolareggiati di esecuzione. Pertanto, si prevede che la licenza edilizia per nuove costruzioni, salvo il caso di costruzioni isolate non costituenti nucleo associativo urbano, debba essere negata in assenza del piano particolareggiato di esecuzione o, comunque, quando non sia prevista la ultimazione delle opere di urbanizzazione prima del completamento della costruzione per la quale sia richiesta la licenza.

In contrapposto a questa disposizione al fine di evitare inutili e dannose attese nella attività edificatoria, si prevede altresì (articolo 31) che il comune possa stabilire dei termini a partire dal completamento delle opere di urbanizzazione entro i quali si deve procedere all'edificazione. In caso di inadempienza è riconosciuta al Comune la possibilità di applicare a carico del proprietario inadempiente un'imposta annua, non superiore all'1 per cento, sul valore di mercato dell'area. Al fine di evitare complicati ed onerosi accertamenti e nello stesso tempo di ottenere dichiarazioni veritiere si prevede altresì che il Comune possa acquistare l'area al valore dichiarato dal proprietario.

A completare la disciplina dell'attività edilizia fissata nella legge nei suoi termini essenziali, si prevede che intervenga il regolamento edilizio che deve essere adottato da ciascun comune. Il regolamento edilizio dovrà essere conforme ad uno schema che sarà previsto nel regolamento di attuazione della legge. Tuttavia, si prevedono le mate-

rie che dovranno formare oggetto della regolamentazione edilizia comunale.

La vigilanza sull'attività edilizia e sulla rispondenza delle opere e costruzioni alle norme ed ai vincoli fissati è demandata al Sindaco il quale, nel caso di inosservanza o di inadempienza, può disporre sanzioni amministrative.

In aggiunta alle sanzioni amministrative sono previste severe sanzioni penali sia a carico dei proprietari dell'immobile, sia a carico dei direttori dei lavori che non rispettino la disciplina urbanistica.

Agevolazioni tributarie e finanziarie (articoli 48-52).

Onde stimolare ed agevolare lo sviluppo urbanistico è necessario predisporre opportune agevolazioni tributarie e dare la possibilità agli enti locali di reperire mezzi finanziari necessari alla progettazione ed alla esecuzione dei piani e delle opere di urbanizzazione.

Considerato che la riunione dei proprietari degli immobili di un comparto urbanistico tende a soddisfare anche finalità sociali si prevede la registrazione a tassa fissa di tutti i trasferimenti e le trascrizioni occorrenti per la formazione dei consorzi o società e per le opere di urbanizzazione. Inoltre, è prevista l'esenzione dall'imposta di consumo su materiali occorrenti per le opere di urbanizzazione a carico dei consorzi e dalla imposta di ricchezza mobile per i finanziamenti concessi ai consorzi per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Per sostenere l'attuazione della disciplina urbanistica e per permettere l'esecuzione da parte degli enti pubblici delle opere di urbanizzazione si prevedono: contributi dello Stato per la redazione dei piani comunali e comprensoriali; mutui quarantennali della Cassa depositi e prestiti per le spese di espropriazione e di urbanizzazione.

Contributi in conto capitale e mutui sono previsti anche a favore dei privati per le opere di risanamento previste dai piani di risanamento conservativo.

Disposizioni finali e transitorie (articoli 53 - 59).

Già si è osservato come l'assenza di una dipendenza temporale tra il programma urbanistico nazionale, i programmi di coordinamento territoriale ed i piani regolatori comprensoriali o comunali permette una immediata applicazione della nuova disciplina urbanistica. Tuttavia non si sono dimenticati i problemi che possono sorgere nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina e soprattutto ci si è preoccupati che non vi sia soluzione di continuità nello sviluppo urbano e nell'attività edilizia. A tale scopo è stato previsto che ogni comune entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge debba indicare le zone di completamento urbanistico nelle quali, essendo già in atto un processo di sviluppo, rimangono in vigore le norme ed i piani già esistenti. In tali zone il comune potrà anche indicare un termine massimo per l'edificazione.

Per quanto riguarda il finanziamento bisogna sottolineare come la legge non comporti un onere rilevante a carico dello Stato. In effetti in prima applicazione l'onere sarà limitato quasi esclusivamente alle spese necessarie per la composizione ed il funzionamento del Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica e dei comitati di coordinamento territoriale i quali dovranno entrare subito in funzione. Solo in un secondo tempo sarà necessario accantonare i fondi per i contributi ai comuni per la formazione dei piani regolatori e per quelli diretti a favorire le opere di conservazione del patrimonio immobiliare.

Per questi motivi si è ritenuto che i fondi già stanziati sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per attività di studio e ricerca, per compensi a persone estranee all'amministrazione pubblica e per la formazione dei piani territoriali di coordinamento in parte resi disponibili dalla approvazione delle attuali disposizioni di legge in materia urbanistica

possano essere sufficienti alla prima applicazione della legge. Negli esercizi successivi, trattandosi nella maggior parte di spese il cui ammontare è lasciato alla discrezionalità del governo, sarà il Governo stesso a stabilire secondo le effettive possibilità di bilancio l'esatto ammontare dei singoli capitoli di spesa.

Onorevoli colleghi, con il presente disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame ed alla vostra approvazione si è cercato di studiare una disciplina urbanistica che, pur nella sua completezza si dimostri duttile, pratica, efficace, di facile e spontanea applicazione e soprattutto capace di adattarsi alle molteplici e difformi esigenze locali ed alla costante evoluzione della realtà economica e sociale del Paese.

Alla base di tale disciplina c'è la convinzione che il problema urbanistico non è risolvibile con una pianificazione rigida e coercitiva. In effetti, il razionale assetto urbanistico dipende dalla soluzione che viene data ai numerosi problemi che esso comporta. Per questo si è cercato di considerare l'urbanistica sotto tutti gli aspetti e non solo sotto quello della programmazione facente capo all'autorità pubblica.

Ai fini urbanistici non basta l'attività pubblica, ma è essenziale anche l'iniziativa e l'attività privata per cui si è cercato di coordinare e di integrare al massimo le due attività.

È nostra convinzione, però, che per un razionale assetto urbanistico non bastano le sole leggi, occorre anche una coscienza urbanistica da parte dei singoli e della collettività. Noi riteniamo che essa si stia formando, ma pensiamo che si possa contribuire al suo affermarsi eliminando le sperequazioni oggi esistenti tra quanti operano nel campo urbanistico.

Solo usufruendo ed incanalando e non soffocando le forze vive della nostra società in una armoniosa collaborazione tra autorità pubblica e cittadini, si potrà assicurare un moderno, umano e razionale assetto urbanistico al nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

**DISPOSIZIONI GENERALI
E PROGRAMMA URBANISTICO
NAZIONALE**

Art. 1.

(Disciplina urbanistica)

La disciplina dell'attività urbanistica sul territorio nazionale è regolata dalla presente legge.

La disciplina urbanistica si attua attraverso:

- a) il programma urbanistico nazionale;
- b) i programmi di coordinamento territoriale;
- c) i piani regolatori comprensoriali o comunali;
- d) i piani particolareggiati di esecuzione.

Art. 2.

*(Comitato dei ministri
per la programmazione urbanistica)*

È costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica.

Il Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato ed è composto:

- dal Ministro dei lavori pubblici;
- dal Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile;
- dal Ministro della marina mercantile;
- dal Ministro dell'industria e del commercio;
- dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste;

dal Ministro della pubblica istruzione;
dal Ministro del turismo e dello spettacolo;

dal Ministro del bilancio;

dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro nord.

Il Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica ha il compito di formulare il programma urbanistico nazionale.

Il Presidente del Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica presenta ogni anno entro il mese di settembre al Parlamento una relazione sull'attuazione del Programma urbanistico nazionale e sulla situazione urbanistica del Paese.

Art. 3.

(Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica)

È costituito presso il Ministero dei lavori pubblici il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica.

Il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica è presieduto da un funzionario dello Stato con qualifica non inferiore a quella di direttore generale ed è composto da tredici esperti estranei all'Amministrazione statale e da un funzionario dello Stato con qualifica non inferiore a quella di direttore di divisione per ciascuno dei seguenti Dicasteri:

Ministero dei lavori pubblici;

Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile;

Ministero della marina mercantile;

Ministero dell'industria e del commercio;

Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

Ministero della pubblica istruzione;

Ministero dell'interno;

Ministero della difesa;

Ministero delle partecipazioni statali;

Ministero del turismo e dello spettacolo;

Ministero della sanità;

Ministero del bilancio;

Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del centro nord.

Il Presidente ed i funzionari dello Stato del Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica rispettivamente su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri interessati.

Gli esperti componenti il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dei lavori pubblici previa designazione da parte dei seguenti organismi:

Unione Camere di commercio, industria e agricoltura;

Consiglio nazionale delle ricerche;

Istituto nazionale d'urbanistica;

Consiglio superiore della pubblica istruzione;

Ordine degli ingegneri;

Ordine degli architetti;

Associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro a carattere nazionale.

Le modalità per la designazione, la durata in carica e la retribuzione degli esperti sono stabilite dalle norme di attuazione della presente legge.

La qualità di esperto del Comitato tecnico per la programmazione urbanistica è incompatibile con l'esercizio della libera professione o col rapporto d'impiego e con l'esercizio di attività imprenditoriali.

Il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica ha il compito di predisporre i dati occorrenti alla formazione del programma urbanistico nazionale e di elaborarne lo schema da sottoporre all'esame ed all'approvazione del Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica nonchè di svolgere gli altri compiti attribuitigli dalla legge.

Il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica nell'espletamento dei suoi compiti si avvale di un proprio ufficio costituito da funzionari tecnici ed amministrativi del Ministero dei lavori pubblici.

Il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica può sostituirsi ai Comitati tecnici di coordinamento territoriale previsti all'articolo 5 qualora questi non adempissero alla formazione di piani di coordinamento territoriale entro i termini e secondo le norme della presente legge.

Art. 4.

(Programma urbanistico nazionale)

Il programma urbanistico nazionale determina le opere pubbliche riguardanti strade, ferrovie, canali navigabili, porti, aeroporti e simili interventi, le grandi zone di tutela paesistica e di interesse turistico, archeologico e monumentale, nonché gli insediamenti industriali di rilevante interesse generale e urbanistico rientranti nella sfera di competenze dello Stato e di altri Enti sottoposti alla sua tutela o vigilanza e ne specifica la correlazione dei tempi di attuazione nei vari esercizi finanziari.

Il programma urbanistico nazionale, corredato degli elaborati contenenti la localizzazione delle opere e degli interventi è approvato, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, chiamate a svolgere attività nel settore urbanistico, sono vincolate al rispetto del programma urbanistico nazionale.

Nella formulazione del programma urbanistico nazionale il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica dovrà tener conto dei programmi di coordinamento territoriale eventualmente già approvati ai sensi del terzo comma dell'articolo 6. Le eventuali modificazioni dovranno essere motivate.

TITOLO II

PROGRAMMI DI COORDINAMENTO
TERRITORIALE

Art. 5.

*(Comitato tecnico di coordinamento
territoriale)*

È costituito presso ciascun Provveditorato regionale alle opere pubbliche un Comitato tecnico di coordinamento territoriale. Il Comitato è presieduto dal Provveditore regionale alle opere pubbliche ed è composto di:

un rappresentante per ciascuna delle Amministrazioni statali rappresentate nel Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica ed operante nella circoscrizione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche;

un consigliere provinciale per ciascuna Amministrazione provinciale esistente nella circoscrizione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche;

un consigliere comunale per ciascun Comune capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai 50 mila abitanti esistente nella circoscrizione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche;

un esperto designato da ciascuna Camera di commercio, industria e agricoltura operante nella circoscrizione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche;

cinque esperti designati dalle Associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro esistenti nella circoscrizione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche.

I componenti del Comitato tecnico di coordinamento territoriale sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dei lavori pubblici su designazione dell'Amministrazione o dell'Ente interessati.

La qualità di esperto permanente del Comitato tecnico di coordinamento territoriale è incompatibile con l'esercizio della libera professione o col rapporto d'impiego e con l'esercizio di attività imprenditoriali.

Le modalità per la designazione, la durata in carica e la retribuzione agli esperti sono stabilite dalle norme di attuazione della presente legge.

Il Comitato tecnico di coordinamento territoriale formula il programma di coordinamento territoriale.

Il Comitato tecnico di coordinamento territoriale nell'espletamento dei suoi compiti si avvale di un proprio ufficio costituito da funzionari tecnici ed amministrativi del Provveditorato regionale alle Opere pubbliche.

Art. 6.

(Programmi di coordinamento territoriale)

Il programma di coordinamento territoriali concerne l'intero territorio di competenza di ciascun Provveditorato alle opere pubbliche e determina:

il perimetro dei comprensori comprendenti il territorio di più Comuni contigui la cui costituzione sia necessaria in relazione alle esigenze di sviluppo e alle caratteristiche geografiche ambientali ed urbanistiche in genere;

il perimetro dei comprensori comunali formatisi volontariamente ai sensi del secondo e terzo comma dell'articolo 12;

le zone di tutela paesistica di interesse turistico, archeologico e monumentale, nonché le zone soggette a risanamento conservativo;

le opere pubbliche e gli interventi, le scelte urbanistiche previste dal programma nazionale nonché le opere e gli interventi e le scelte urbanistiche di interesse generale o di zona dell'intero ambito territoriale;

la gradualità ed il coordinamento delle fasi di attuazione delle opere pubbliche, degli interventi e delle scelte urbanistiche.

Il programma di coordinamento territoriale è corredato da carte di scala non infe-

riore allo 1:100.000 con la rappresentazione grafica delle scelte urbanistiche, delle opere pubbliche e degli interventi pubblici e dei comprensori di Comuni.

Il programma di coordinamento territoriale può essere formato anche in assenza del piano urbanistico nazionale, ma ove quest'ultimo esista non può essere in contrasto con lo stesso.

Art. 7.

(Formazione dei programmi di coordinamento territoriale)

Il progetto di programma di coordinamento territoriale disposto dal Comitato tecnico di coordinamento territoriale, è depositato per la durata di 30 giorni consecutivi presso la sede del Provveditorato regionale alle opere pubbliche. Del deposito è data notizia mediante pubblico manifesto nonchè affissione all'albo dei Comuni interessati e inserzione sul Foglio annunzi legali delle provincie interessate.

Entro i 30 giorni successivi all'ultimo giorno del deposito le Amministrazioni pubbliche, gli Enti pubblici ed ogni altro Ente avente fini culturali, scientifici e tecnici o che sia rappresentante di categorie produttive o sindacali possono, nel pubblico interesse, presentare osservazioni al progetto di programma.

Il progetto del programma di coordinamento territoriale con le osservazioni presentate ai sensi del comma precedente e con le controdeduzioni del Comitato tecnico di coordinamento territoriale è inviato al Comitato tecnico nazionale per la programmazione urbanistica il quale, esaminato il programma, le osservazioni e le controdeduzioni rimette l'elaborato al Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica con il proprio parere.

Art. 8.

(Approvazione e pubblicazione dei programmi di coordinamento territoriale)

Il programma di coordinamento territoriale è approvato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente

del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Con il decreto di approvazione sono decise tutte le osservazioni presentate a norma dell'articolo precedente.

Il decreto di approvazione è pubblicato per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* ed il programma è depositato nella sede del Provveditorato alle opere pubbliche e di tutti i Comuni interessati per il periodo di un mese in libera visione di chiunque vi abbia interesse.

Le Amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, chiamate a svolgere attività nel settore urbanistico, sono vincolate al rispetto del programma di coordinamento territoriale.

TITOLO III

PIANI REGOLATORI

CAPO I

Norme generali

Art. 9.

(Estensione dei piani regolatori)

I piani regolatori possono essere comunali o comprensoriali. Il piano regolatore comunale concerne l'intero territorio di un solo Comune. Il piano regolatore comprensoriale ricopre l'intero territorio di più Comuni facenti parte di un unico comprensorio urbanistico.

I piani regolatori vincolano le amministrazioni pubbliche centrali e periferiche, chiamate a svolgere attività che abbiano influenza nel settore urbanistico, nonchè i privati.

Art. 10.

(Contenuto dei piani regolatori)

Il piano regolatore formato, in conformità delle previsioni del programma di coordina-

mento territoriale e del programma urbanistico nazionale, contiene le previsioni urbanistiche relative al territorio cui esso si riferisce ed indica:

le zone residenziali e di lavoro;
le infrastrutture ed i servizi pubblici;
le zone di ristrutturazione, di risanamento conservativo e d'interesse turistico nonché le zone e i punti di tutela ambientale e panoramica;

la correlazione dei tempi di attuazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici.

Il piano regolatore è composto dai seguenti elaborati:

- 1) una o più planimetrie in scala 1:10.000 contenenti la rappresentazione grafica di tutte le scelte urbanistiche;
- 2) una relazione illustrativa dei criteri seguiti nella formazione del piano;
- 3) le norme tecniche per l'attuazione del piano attraverso i piani particolareggiati;
- 4) un progetto finanziario indicante le spese necessarie alle espropriazioni ed alla realizzazione delle opere pubbliche previste dal piano regolatore;

Il piano regolatore può essere formato anche in assenza del programma di coordinamento territoriale e del programma urbanistico nazionale.

Il piano regolatore è soggetto a revisione su iniziativa del Comune o del Consiglio comprensoriale e qualora lo richieda il Provveditore alle opere pubbliche su proposta del Comitato tecnico di coordinamento territoriale.

Art. 11.

(Cooperazione alla formazione dei piani regolatori)

Al fine di cooperare alla formazione del piano regolatore gli Enti pubblici e privati, istituti e associazioni, operanti nell'ambito del Comune o del comprensorio e i cittadini in essi residenti possono indirizzare alle autorità competenti programmi e proposte di interesse generale.

CAPO II

Piani comprensoriali

Art. 12.

(Consorzi di comuni)

I Comuni i cui territori sono indicati nel programma di coordinamento territoriale quali facenti parte di un unico comprensorio urbanistico sono tenuti, nel termine massimo di un anno dall'approvazione del piano stesso, a costituirsi in Consorzio per la formazione e l'adozione del piano regolatore comprensoriale.

Fuori dell'ipotesi prevista dal comma precedente, Comuni contigui possono domandare l'approvazione di un comprensorio urbanistico comprendente i territori dei Comuni stessi al Provveditore regionale alle opere pubbliche che la concede su parere del Comitato tecnico di coordinamento territoriale.

Comuni contigui e appartenenti alla competenza di diversi Provveditorati regionali alle opere pubbliche possono domandare la approvazione di un comprensorio urbanistico comprendente i territori dei Comuni stessi al Ministero dei lavori pubblici che la concede su parere dei Comitati tecnici di coordinamento territoriale competenti.

I Comuni di cui al secondo e terzo comma del presente articolo sono tenuti a riunirsi in consorzio entro un anno dall'avvenuta approvazione da parte dell'Autorità competente.

Art. 13.

(Consigli comprensoriali)

Il Consorzio dei Comuni facenti parte di un unico comprensorio urbanistico è retto da un consiglio comprensoriale composto:

dal Sindaco di ogni Comune consorziato o da un suo delegato;

da due rappresentanti per ogni Comune con popolazione non eccedente i 100.000 abi-

tanti e da un rappresentante per ogni ulteriori 100.000 abitanti sino al massimo complessivo di 10 rappresentanti per ogni singolo Comune; i rappresentanti sono eletti dal Consiglio comunale tra i propri componenti in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze;

da un rappresentante per ogni Provincia interessata eletto dal Consiglio provinciale tra i propri membri.

Il Consiglio comprensoriale elegge tra i propri componenti un Presidente e un vice Presidente e adotta le sue determinazioni con la presenza dei due terzi dei componenti del Consiglio e a maggioranza assoluta.

Il Comune con il maggior numero di rappresentanti è la sede del Consiglio comprensoriale e alla sua segreteria sono demandate le funzioni di segreteria del Consiglio comprensoriale.

Art. 14.

(Compiti del consiglio comprensoriale)

Spetta al consiglio comprensoriale la formazione e l'adozione del piano regolatore comprensoriale.

Il consiglio comprensoriale provvede alla costituzione dell'organismo tecnico cui è demandata la formazione del piano comprensoriale usufruendo degli uffici tecnici delle Amministrazioni comunali interessate.

All'atto dell'adozione del piano regolatore il consiglio comprensoriale provvede alla ripartizione delle spese previste dal piano finanziario, di cui al n. 4 dell'articolo 10, tra i singoli Comuni partecipanti al consorzio. Tale ripartizione è fatta in base all'utilità diretta ed indiretta derivante a ciascun comune consorziato da ogni opera di interesse comune.

Art. 15.

(Inadempienza dei Comuni facenti parte di un comprensorio)

Il piano comprensoriale deve essere adottato nel termine di un anno dalla costituzione del consorzio dei Comuni.

Nel caso in cui il consorzio non si costituisce ovvero il consiglio comprensoriale non provveda ad adottare il piano comprensoriale, il Prefetto, se il comprensorio riguarda una sola Provincia, o il Ministro degli interni di concerto con il Ministro dei lavori pubblici se il comprensorio riguarda più province, nomina un commissario per l'adozione del piano.

Art. 16.

*(Approvazione e pubblicazione
dei piani comprensoriali)*

Il piano regolatore comprensoriale deve essere depositato per trenta giorni, a cura del consiglio comprensoriale nella segreteria di ognuno dei Comuni interessati. Del deposito è data notizia sul Foglio degli annunci legali delle Province interessate nonché con pubblici manifesti.

Entro i trenta giorni successivi all'ultimo giorno del deposito possono essere presentate osservazioni al Piano. Entro i 60 giorni successivi a quello di scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il consiglio comprensoriale formula su di esse le proprie controdeduzioni; tale termine può essere prorogato sino a sei mesi dal Provveditore regionale alle opere pubbliche, su richiesta motivata del consiglio comprensoriale.

Il Provveditore regionale alle opere pubbliche, previo parere conforme del Comitato tecnico di coordinamento territoriale, approva il piano comprensoriale; se non accorda l'approvazione, il piano stesso è rinviato, con i suggerimenti e le proposte del Provveditore, al Consiglio comprensoriale per nuovo esame.

Nel caso in cui il comprensorio interessi le circoscrizioni territoriali di competenza di più Provveditorati regionali alle opere pubbliche il piano comprensoriale è sottoposto all'approvazione, con la stessa procedura prevista dai commi precedenti, del Ministro dei lavori pubblici, previo parere con-

forme del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il decreto di approvazione è pubblicato per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* e il piano rimane in libera visione presso la segreteria dei comuni interessati.

CAPO III

Piani regolatori comunali

Art. 17.

(Formazione dei piani regolatori comunali)

I Comuni non facenti parte di comprensori urbanistici sono tenuti all'adozione del piano regolatore comunale di propria iniziativa o entro il termine stabilito dal Prefetto su proposta del Provveditore regionale alle opere pubbliche.

Nel caso in cui il consiglio comunale non provveda ad adottare il piano regolatore entro il termine stabilito in base al primo comma del presente articolo il Prefetto nomina un commissario per la formulazione e l'adozione del piano regolatore.

Art. 18.

(Approvazione dei piani regolatori comunali)

Il piano regolatore comunale deve essere depositato per trenta giorni nella segreteria del Comune. Del deposito è data notizia nel Foglio degli annunci legali della Provincia, e con pubblici manifesti.

Si applicano ai piani regolatori comunali le disposizioni contenute nel secondo e terzo comma dell'articolo 16.

Il decreto di approvazione è pubblicato per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e il piano rimane in libera visione presso la segreteria del Comune.

TITOLO IV

ATTUAZIONE DEI PIANI REGOLATORI

CAPO I

Piani particolareggiati di esecuzione

Art. 19.

(Formazione dei piani particolareggiati di esecuzione)

Il piano regolatore comprensoriale o comunale è attuato attraverso piani particolareggiati di esecuzione adottati dal Comune interessato nel rispetto delle prescrizioni e dei criteri fissati dall'articolo 10.

Quando il Comune faccia parte di un comprensorio urbanistico l'adozione dei piani particolareggiati di esecuzione deve essere preceduta dal parere del Consiglio comprensoriale.

I tempi e le modalità per l'adozione, la pubblicazione e l'approvazione dei piani particolareggiati sono quelli stabiliti per i piani regolatori comunali.

L'approvazione del piano particolareggiato di esecuzione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste.

Art. 20.

(Contenuto dei piani particolareggiati)

Il piano particolareggiato di esecuzione è composto dai seguenti elaborati:

1) una o più planimetrie in scala 1:5.000 contenenti la rappresentazione grafica:

a) della destinazione degli immobili a edilizia, impianti e servizi;

b) degli edifici e delle aree che a ragione della loro destinazione a infrastrutture o servizi di carattere generale comunale e comprensoriale dovranno essere espropriati;

c) degli immobili suscettibili di trasformazioni in funzione dell'assetto urbanistico previsto dal piano regolatore.

2) eventuali cartografie in scala maggiore a quella dell'1:5.000 per l'indicazione

di più precisi dettagli, nonchè sezioni con l'indicazione degli andamenti stradali, e altri elementi necessari o utili;

3) una relazione illustrativa del piano;

4) una relazione illustrativa dei tempi e dei termini per la esecuzione delle espropriazioni e per la realizzazione delle opere pubbliche previste dal piano stesso;

5) il piano finanziario relativo alle spese necessarie alle espropriazioni ed alla realizzazione delle opere pubbliche in relazione ai tempi di attuazione.

Gli impianti ed i servizi previsti dal piano particolareggiato di esecuzione debbono essere eseguiti nei termini massimi stabiliti dal piano stesso.

Art. 21.

(Comparti)

Ogni piano particolareggiato di esecuzione è composto da uno o più comparti formanti unità insediative organiche ai fini dello sviluppo, trasformazione e ristrutturazione delle zone in essi comprese.

Art. 22.

(Esecuzione delle opere di urbanizzazione)

Le opere di urbanizzazione di carattere generale comunale e comprensoriale previste dalla lettera *b*) del n. 1 dell'articolo 20 sono di competenza e a carico del Comune.

Le altre opere di urbanizzazione comprese nei comparti sono di competenza e a carico del consorzio o delle società previste nel Capo II del presente titolo.

CAPO II

Esecuzione delle opere di urbanizzazione

Art. 23.

(Invito alla formazione del consorzio o della società)

Il Comune all'atto dell'approvazione del piano particolareggiato di esecuzione stabilisce il termine, non inferiore a 120 giorni

dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione, entro il quale i proprietari degli immobili compresi in ogni comparto debbano riunirsi in Consorzio o in società per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione di loro competenza.

Art. 24.

(Formazione del consorzio)

Il Consorzio previsto dal precedente articolo 23 si deve costituire mediante l'adesione volontaria di tutti i proprietari degli immobili dell'intero comparto.

I rapporti tra i proprietari ed il consorzio debbono essere stabiliti con l'atto di costituzione del Consorzio stesso.

Art. 25.

(Formazione della società)

La società prevista dall'articolo 23 deve costituirsi secondo le norme contenute nello statuto tipo previsto dalle norme di attuazione della presente legge e deve avere la piena disponibilità di tutti gli immobili compresi nel comparto.

I proprietari che rappresentino in superficie almeno i tre quinti dell'intero comparto possono riunirsi in società e richiedere al Comune di espropriare previa diffida gli immobili dei proprietari non aderenti.

I proprietari inizialmente non aderenti alla società possono, entro quindici giorni dalla diffida di esproprio, aderire alla società. Espropriati dal Comune gli immobili dei proprietari non aderenti, la società può ottenere, previo il rimborso al Comune delle indennità e delle spese di espropriazione, la cessione a suo favore degli immobili espropriati ovvero richiedere al Comune stesso di partecipare alla società per la quota dei beni espropriati.

Ai proprietari degli immobili espropriati è dovuta una indennità calcolata secondo le norme dell'articolo 31.

Ad ogni partecipante alla società deve essere attribuita una quota corrispondente al valore degli immobili conferiti alla società stessa.

Art. 26.

(Determinazione del valore degli immobili)

Il valore degli immobili conferiti alla società ai sensi dell'articolo precedente è determinato secondo i criteri fissati dal primo, secondo e terzo comma dell'articolo 31.

Le modalità per la determinazione definitiva del valore degli immobili conferiti alla società saranno stabilite dalle norme di attuazione della presente legge.

Art. 27.

(Compiti del consorzio e delle società)

Il consorzio o la società sono tenuti ad eseguire, nei limiti stabiliti dal precedente articolo 22, le opere di urbanizzazione previste nel comparto dal piano particolareggiato di esecuzione entro i termini e nei modi che saranno stabiliti con apposita convenzione e sulla base di progetti sottoposti all'approvazione degli uffici e degli organi competenti.

Ultimate e collaudate dal Comune, anche per settori, le opere di urbanizzazione eseguite dal consorzio o dalla società e le aree su cui le stesse insistono sono cedute gratuitamente al Comune.

Art. 28.

(Rapporti tra i comuni ed il consorzio o la società)

I rapporti tra il Comune ed il consorzio o la società sono regolati da apposita conven-

zione da stipularsi sulla base della convenzione tipo che sarà prevista dalle norme di attuazione della presente legge.

In particolare nella convenzione dovranno prevedersi:

le modalità ed i tempi per l'attuazione e la cessione al Comune delle opere di urbanizzazione e per la cessione al Comune delle aree destinate ad infrastrutture;

le garanzie che debbono essere prestate dal consorzio o dalla società per la puntuale e fedele esecuzione delle opere di urbanizzazione;

le sanzioni nel caso di inadempienza del consorzio o della società agli obblighi assunti con la convenzione.

Art. 29.

*(Liquidazione dei beni
appartenenti alla società)*

All'atto della vendita degli immobili da parte della società è riconosciuto ai partecipanti alla società stessa il diritto di prelazione da esercitarsi secondo le modalità e le norme che saranno fissate nello statuto tipo previsto dalle norme di attuazione della presente legge.

Ultimate e consegnate le opere di urbanizzazione i partecipanti possono recedere dalla società ed ottenere, in quanto possibile e secondo le norme fissate nello statuto tipo, la liquidazione della loro quota di partecipazione in lotti edificabili.

Art. 30.

*(Mancata costituzione
del consorzio o società)*

Nel caso in cui entro il termine stabilito dal Comune i proprietari degli immobili non si riuniscano in consorzio o in società ovve-

ro riunitisi in società non raggiungano in superficie i tre quinti dell'intero comparto il Comune ha diritto ad espropriare l'intero comparto.

Ai proprietari degli immobili espropriati è dovuta una indennità calcolata secondo le norme dell'articolo 31.

Non sono soggetti all'esproprio quei proprietari che richiedano di partecipare in società con il Comune all'urbanizzazione dell'intero comparto.

Ultimate le opere di urbanizzazione il Comune deve procedere alla vendita all'asta pubblica delle aree di sua proprietà destinate all'edilizia privata.

CAPO III

Indennità di espropriazione

Art. 31.

(Determinazione dell'indennità)

L'indennità per le espropriazioni previste nella presente legge è pari al valore di mercato al momento della emanazione del decreto di espropriazione tenuto conto delle previsioni del piano regolatore, ma prescindendo dalle previsioni di destinazione del piano particolareggiato di esecuzione e da previsioni di dettaglio del piano regolatore.

Il valore di mercato è determinato sulla base della utilizzazione edificatoria media secondo il piano regolatore delle aree comprese nel comparto o nei comparti circostanti.

I soprassuoli sono indennizzati sulla base del loro valore venale al momento dell'emanazione del decreto di esproprio.

Si applicano, per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, le disposizioni della legge 22 giugno 1865, n. 2359.

L'indennità di esproprio è soggetta all'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 246.

CAPO IV

Edificazioni in assenza del piano particolareggiato di esecuzione

Art. 32.

*(Piani particolareggiati
di iniziativa privata)*

È data facoltà a proprietari di immobili di riunirsi volontariamente in Consorzio e di presentare per l'adozione al Comune, prima della formazione dei piani particolareggiati di esecuzione, ma nel rispetto delle previsioni del piano regolatore, piani particolareggiati di iniziativa privata per nuclei residenziali, industriali o direzionali autosufficienti.

Con l'adozione del piano particolareggiato di iniziativa privata il Comune approva la convenzione con il Consorzio dei proprietari proponenti. La convenzione stabilisce le modalità ed i termini nonchè l'onere gravante sul Consorzio per l'esecuzione delle opere e dei servizi di urbanizzazione generale non rientranti tra quelli di ordinaria competenza dei Consorzi a norma del secondo comma dell'articolo 22.

I Consorzi volontari ed i piani particolareggiati di iniziativa privata di cui al presente articolo sono disciplinati dalle disposizioni di cui al Capo I e II del presente titolo in quanto applicabili.

Art. 33.

(Costruzioni isolate)

Il Regolamento edilizio, adottato da ciascun Comune ai sensi dell'articolo 43, determina le condizioni in cui è consentita la edificazione fuori piano particolareggiato di singole costruzioni isolate non costituenti nucleo associativo urbano.

CAPO V

Edificazione

Art. 34.

(Termine per l'edificazione dei comparti)

Il Comune può stabilire un termine a decorrere dal momento di ultimazione delle opere di urbanizzazione entro il quale debba essere compiuta l'edificazione nell'ambito di ciascun comparto.

In caso di inosservanza del termine fissato a norma del comma precedente il Comune applica a carico dei proprietari degli immobili un'imposta annua sul valore di mercato degli immobili non superiore all'1 per cento. Il valore di mercato è dichiarato entro il 31 gennaio di ogni anno dal proprietario dell'immobile; in caso di mancato rinnovo la dichiarazione si intende confermata. In caso di compravendita dell'immobile l'acquirente può rettificare entro 30 giorni con una nuova dichiarazione il valore dell'immobile.

È in facoltà del Comune di espropriare la area edificatoria al valore dichiarato dal proprietario.

CAPO VI

Tutela artistica e paesistica

Art. 35.

(Coordinamento della disciplina artistica e paesistica)

I Comuni nella formazione e adozione dei piani particolareggiati di esecuzione nei quali siano comprese cose immobili soggette alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, debbono osservare le prescrizioni emanate dagli organi previsti alle leggi medesime.

Art. 36.

(Piani di risanamento conservativo)

Per le zone indicate nei piani regolatori quali zone di risanamento conservativo i Comuni devono adottare uno o più piani di risanamento conservativo.

Il piano di risanamento conservativo ha valore di piano particolareggiato di esecuzione, è adottato con la stessa procedura prevista per i piani particolareggiati di esecuzione, ed è approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto col Ministro della pubblica istruzione previo parere del Consiglio superiore delle antichità e belle arti.

Prima dell'adozione del piano regolatore comunale o comprensoriale, e fuori dell'ipotesi di cui all'articolo 35, gli organi previsti dalle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, possono notificare al Comune o al Comprensorio dei Comuni l'esistenza nel rispettivo ambito territoriale di centri di interesse storico, artistico, ambientale ed archeologico meritevoli di conservazione. Tali centri possono essere indicati anche nel programma urbanistico nazionale e nel programma di coordinamento territoriale.

Il Comune o il Comprensorio dei Comuni sono tenuti ad indicare nel piano regolatore generale i centri di cui al precedente comma quali zone di risanamento conservativo.

Art. 37.

*(Contenuto dei piani
di risanamento conservativo)*

Il piano di risanamento conservativo deve contenere:

- 1) una relazione illustrativa;
- 2) una planimetria catastale d'insieme con l'indicazione dei vincoli esistenti e proposti;
- 3) un rilievo stratigrafico dello stato di fatto degli edifici esistenti e dei relativi prospetti, a scala non inferiore a 1:200;

4) un piano di insieme delle trasformazioni, alla scala 1:200, contenente:

a) gli edifici o parte di essi soggetti ad opere di consolidamento statico;

b) le fronti esterne ed interne degli edifici da resturare e le modalità di restauro;

c) l'indicazione delle costruzioni e delle sovrastrutture da demolire perchè contrastanti con l'ambiente o dannose all'igiene;

d) l'indicazione degli edifici che possono essere ricostruiti con la precisazione delle innovazioni consentite nel rispetto dell'ambiente;

e) la ricomposizione delle unità immobiliari per il miglioramento funzionale ed igienico-edilizio;

f) la sistemazione a terra degli spazi liberi privati e pubblici;

g) la destinazione d'uso degli immobili risanati e delle aree inedificate;

h) il progetto dell'arredo stradale e dell'illuminazione pubblica;

5) l'eventuale piano di rifusione partecellare;

6) il programma per il rialloggiamento temporaneo o definitivo degli abitanti o degli esercizi artigianali, commerciali ed industriali della zona da risanare;

7) il piano finanziario per l'attuazione in relazione ai tempi di attuazione;

8) i tempi, i termini e le norme tecniche per l'inizio e la attuazione delle opere previste;

9) le unità organiche di risanamento;

Art. 38.

(Attuazione del piano di risanamento conservativo)

I proprietari degli immobili compresi nei piani di risanamento conservativo riuniti, ove necessario, in Consorzio o Società secondo le norme del precedente capo II del titolo IV devono eseguire le opere di loro competenza entro i tempi ed i termini fissati nel piano stesso.

Qualora il proprietario non abbia iniziato le opere entro il termine stabilito dal piano,

previa diffida, il Comune potrà procedere all'espropriazione degli immobili.

L'indennità di espropriazione nei casi di cui al precedente comma è pari al valore venale dell'immobile al momento dell'emanazione del decreto di esproprio prescindendo dall'eventuale maggiore valore derivante dal piano di risanamento conservativo.

Il Comune, espropriati gli immobili di cui ai comma precedenti, deve eseguire le opere previste nei tempi stabiliti dal piano di risanamento conservativo a decorrere dal momento in cui ha preso in consegna gli immobili stessi.

Ultimate le opere il Comune può procedere alla vendita per asta pubblica degli immobili espropriati.

TITOLO V

ATTIVITA' EDILIZIA

CAPO I

Licenza edilizia

Art. 39.

(Obbligo della licenza)

In tutto il territorio nazionale, ivi comprese le aree del demanio e del patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato e degli enti pubblici, l'esecuzione di nuove costruzioni, l'ampliamento, la modificazione e la demolizione di quelle esistenti ed ogni altra opera intesa a trasformare la situazione urbanistica o edilizia del terreno non può essere iniziata senza il preventivo rilascio, ad opera del Sindaco, di licenza edilizia.

La esecuzione di infrastrutture di competenza dello Stato e degli enti pubblici non è soggetta a licenza edilizia. La conformità fra tali opere e le previsioni dei piani urbanistici è accertata:

dal Ministro dei lavori pubblici sentito il Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica ed il Consiglio superiore dei lavori pubblici qualora esse siano previste dal

programma urbanistico nazionale o dai programmi di coordinamento territoriale;

dal Provveditore regionale alle opere pubbliche sentito il Comitato tecnico di coordinamento territoriale per le opere previste dagli altri piani.

Art. 40.

(Rilascio della licenza)

La licenza edilizia deve essere richiesta dal proprietario del suolo sul quale si intende edificare con domanda corredata da progetto redatto da tecnico abilitato a norme degli ordinamenti professionali.

Entro il termine di 90 giorni dalla presentazione della domanda il Sindaco, sentito il parere della Commissione edilizia, notifica all'interessato il provvedimento con cui rilascia la licenza ovvero respinge la domanda; il Sindaco, sempre su parere della Commissione edilizia, può notificare la sospensione dell'esame, indicando il termine entro il quale questo sarà compiuto. I provvedimenti di diniego e di sospensione debbono essere adeguatamente motivati.

La licenza edilizia può essere concessa sotto condizione a opportune modifiche e con la prescrizione di particolari modalità costruttive o subordinatamente alla osservanza di determinati obblighi o limitazioni da parte del titolare.

Art. 41.

(Diniego e condizioni per il rilascio della licenza)

La licenza edilizia per nuove costruzioni non può essere rilasciata salvo i casi previsti dall'articolo 33 se non sia stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione od i piani particolareggiati di iniziativa privata di cui all'articolo 32 e se non sia prevista l'ultimazione delle opere di urbanizzazione prima del compimento della costruzione oggetto della licenza.

Nelle zone di interesse storico, artistico, ambientale ed archeologico, previste dal piano regolatore, la licenza edilizia non può

essere rilasciata prima della approvazione del piano di risanamento conservativo. Il regolamento edilizio adottato da ciascun comune ai sensi dell'articolo 43 determina le condizioni in cui è ammesso il rilascio della licenza anche in assenza del piano di risanamento conservativo.

La licenza edilizia deve essere negata, oltre che nei casi in cui il progetto contrasti con norme di legge o di regolamento ovvero con il piano regolatore, nei casi in cui il progetto stesso si riveli non idoneo sotto il profilo estetico o architettonico valutato in sé stesso o in relazione all'ambiente in cui l'edificio progettato dovrebbe sorgere.

Per i progetti che implichino opere di conglomerato cementizio la licenza edilizia non può essere rilasciata se il costruttore non abbia preventivamente adempiuto a quanto disposto dal regio decreto 16 novembre 1939, n. 2229, depositando negli atti la ricevuta, rilasciata dalla prefettura, dell'avvenuta denuncia delle opere stesse.

Art. 42.

(Ricorsi)

Nel caso in cui sia trascorso il termine per il rilascio della licenza edilizia senza che sia stata notificata alcuna decisione in merito alla domanda di licenza, gli interessati hanno facoltà di adire il Consiglio di Stato senza preventiva diffida.

Qualora il Sindaco abbia illegittimamente negato l'approvazione del progetto ed il rilascio della licenza edilizia il giudice ordinario è competente alla liquidazione dell'indennizzo spettante al richiedente per la mancata utilizzazione del suolo e per ogni altra causa.

CAPO II

Disciplina e vigilanza comunale

Art. 43.

(Regolamenti edilizi)

I Comuni sono tenuti ad adottare un regolamento edilizio conforme allo schema

che sarà previsto dalle norme di attuazione della presente legge.

Il regolamento edilizio dovrà in particolare disciplinare:

1) la formazione, le attribuzioni ed il funzionamento della Commissione edilizia e della Commissione urbanistica comunale;

2) la procedura per la presentazione delle domande di licenza edilizia e per la istruttoria delle domande stesse;

3) la compilazione dei progetti delle opere e la documentazione da allegare ad essi nonchè la progettazione e la direzione dei lavori in armonia con la legislazione vigente;

4) le caratteristiche topografiche, tecniche ed igieniche delle opere ad integrazione delle norme del piano regolatore;

5) la recinzione e la manutenzione di aree scoperte, parchi, giardini e di zone private interposte tra fabbricati e strade o piazze pubbliche e da queste visibili;

6) le cautele da osservare, in conformità a quanto sarà previsto dalle norme di attuazione della presente legge, per la esecuzione di opere edilizie, per l'occupazione di suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, e analoghe situazioni;

7) la direzione e la vigilanza dei lavori di costruzione;

8) la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore;

9) le condizioni in cui è consentita la edificazione fuori del piano particolareggiato di singole costruzioni isolate non costituenti nucleo associativo urbano, di cui all'articolo 33;

10) le condizioni in cui è ammesso il rilascio della licenza edilizia anche in assenza del piano di risanamento conservativo di cui all'articolo 41.

Art. 44.

(Vigilanza)

Il Sindaco, avvalendosi dell'opera dei dipendenti comunali, esercita la vigilanza sul-

le costruzioni e sulle opere in genere che si eseguono sul territorio del Comune al fine di assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni del piano regolatore comunale, ai piani particolareggiati di esecuzione e alle modalità esecutive fissate nella licenza edilizia.

Art. 45.

(Licenza di abitabilità o uso)

Tutti gli edifici di nuova costruzione o assoggettati a trasformazione od ampliamento non possono essere occupati o adibiti all'uso per cui sono stati costruiti se non dopo il rilascio di apposita licenza da parte del Sindaco.

Il Sindaco provvede, a domanda del titolare della licenza di costruzione, ed entro il termine di 60 giorni dalla domanda stessa, a concedere la licenza di abitabilità o uso, previa visita di controllo disposta dall'Ufficio tecnico comunale e dall'ufficiale sanitario attestante la piena rispondenza dell'edificio al progetto, l'avvenuta esecuzione degli impianti tecnologici fondamentali e il possesso da parte dell'edificio stesso di tutti i requisiti igienico-sanitari che lo rendono idoneo all'uso cui è destinato.

CAPO III

Sanzioni

Art. 46.

(Sanzioni amministrative)

Nel caso in cui, sia constatata l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive, il Sindaco deve ordinare l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultino necessari per la modificazione delle costruzioni o per la rimessa in pristino. L'ordine di sospensione cesserà di avere efficacia se, entro 60 giorni dalla notificazione di esso, il Sindaco non abbia notificato i provvedimenti definitivi.

Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensio-

ne, il Sindaco, deve, previa diffida, ordinare la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali.

Quando l'inosservanza si riferisce a costruzioni eseguite da Amministrazioni statali, il Sindaco deve darne immediata comunicazione al Comitato tecnico nazionale per l'urbanistica che, constatata l'inosservanza, proporrà i provvedimenti del caso al Comitato dei ministri per la programmazione urbanistica.

Art. 47.

(Sanzioni penali)

Nei confronti del proprietario o del titolare di altro diritto reale nonchè del tecnico direttore dei lavori che procedano alla esecuzione di opere in violazione delle norme del presente titolo di legge si applica l'arresto fino a tre mesi e l'ammenda fino a un massimo di 5 milioni.

La pena prevista dal comma precedente è aumentata di un terzo in caso di prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione dato dal Sindaco ai sensi dell'articolo 46.

Nelle ipotesi previste dal presente articolo al tecnico direttore dei lavori, oltre alle pene previste dai commi precedenti, può essere applicata quella accessoria prevista all'articolo 35 del Codice penale.

TITOLO VI

DISPOSIZIONI TRIBUTARIE
E FINANZIARIE

CAPO I

Disposizioni tributarie

Art. 48.

*(Trattamento tributario
per i Consorzi e le Società)*

Tutti i trasferimenti di proprietà e le trascrizioni ipotecarie e catastali occorrenti per la formazione del Consorzio o della Società, i contratti di appalto per la ese-

cuzione delle opere di urbanizzazione a carico del Consorzio o della Società, la cessione delle aree, delle infrastrutture e dei servizi al Comune e la ricessione dei suoli edificabili ai partecipanti alla Società sono registrati a tassa fissa.

I finanziamenti in qualsiasi forma concessi per la esecuzione delle opere di urbanizzazione del comparto non sono assoggettati all'imposta di ricchezza mobile.

I materiali occorrenti alla esecuzione delle opere di urbanizzazione a carico del Consorzio o della Società non sono assoggettati all'imposta di consumo.

Art. 49.

(Trattamento tributario nei casi di risanamento conservativo)

Ai proprietari degli immobili che provvedano alle trasformazioni previste dai piani di risanamento conservativo oltre alle disposizioni indicate all'articolo 48 spetta la esenzione totale dall'imposta di consumo sui materiali impiegati per la esecuzione delle opere nonchè la esenzione per la durata di dieci anni a partire dalla data di approvazione del piano di risanamento conservativo dalle imposte e sovrimposte sui fabbricati in misura totale o parziale a seconda che le trasformazioni investono la totalità o una parte degli immobili.

CAPO II

Disposizioni finanziarie

Art. 50.

(Contributi per la formazione dei piani regolatori)

Lo Stato può contribuire alla spesa necessaria per la redazione dei piani regolatori.

L'attribuzione e la misura dei contributi a favore di ciascun Comune o Consorzio di Comuni sono stabilite con decreto del Ministro dei lavori pubblici su proposta del Provveditore regionale alle opere pubbli-

che e in relazione alle disponibilità di bilancio.

Art. 51.

(Mutui ai Comuni)

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai Comuni mutui quarantennali per far fronte all'attuazione delle opere di urbanizzazione e alle espropriazioni necessarie all'attuazione dei piani regolatori e dei piani particolareggiati di esecuzione.

Art. 52.

(Mutui e contributi ai Consorzi e ai privati per le opere di conservazione)

Gli enti e istituti ammessi al credito fondiario ed edilizio sono autorizzati a concedere mutui a favore di proprietari, di Consorzi o di Società per l'esecuzione delle opere previste nei piani di risanamento conservativo.

Ai proprietari degli immobili od ai Consorzi o alle Società che provvedono alla esecuzione dei lavori previsti nei piani di risanamento conservativo possono essere concessi contributi statali qualora i lavori stessi comportino diminuzione di valore dello immobile. L'attribuzione e la misura del contributo di cui al presente comma sono stabilite con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto col Ministro della pubblica istruzione su proposta del Sindaco ed in relazione alle disponibilità di bilancio.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

CAPO I

Disposizioni finali

Art. 53.

(Abrogazione di leggi)

La legge urbanistica 17 agosto 1942, numero 1150 è abrogata. Sono altresì abrogati il regio decreto-legge 8 novembre 1938, nu-

mero 1908, la legge 3 novembre 1952, numero 1902, la legge 21 dicembre 1955, numero 1357, la legge 30 luglio 1959, n. 615, ed ogni altra disposizione in contrasto con la presente legge.

Per gli immobili compresi nelle zone di risanamento conservativo le eventuali disposizioni ancora in vigore concernenti il regime vincolistico delle locazioni e la proroga degli sfratti cessano di avere vigore dalla data di approvazione del piano di risanamento conservativo.

Art. 54.

(Fondi per la concessione dei finanziamenti)

Nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici è istituito un apposito fondo per gli stanziamenti necessari ai contributi concessi dallo Stato ai Comuni ai sensi del precedente articolo 50.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici è istituito un apposito fondo per gli stanziamenti necessari ai contributi concessi dallo Stato ai proprietari di immobili che eseguono le opere previste nei piani di risanamento conservativo a norma dell'articolo 52.

Art. 55.

(Copertura finanziaria)

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si farà fronte con le somme stanziare nei capitoli 1202, 5501 e 5502 e mediante riduzione di 100 milioni del capitolo 1211 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1966.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 56.

(Regolamento di attuazione)

Il Governo è delegato ad emanare con apposito regolamento le norme di attuazione della presente legge entro sei mesi dalla

sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

CAPO II

Disposizioni transitorie

Art. 57.

(Zone di completamento)

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge i Comuni sono tenuti ad indicare le zone di completamento urbanistico per le quali, non potendosi adottare la disciplina prevista dalla presente legge, rimangono in vigore i piani e le norme già esistenti.

Per zone di completamento urbanistico devono intendersi quelle zone nelle quali è già in atto un regolare processo di urbanizzazione e che non possono essere comprese nei piani particolareggiati di esecuzione di cui alla presente legge.

Nelle zone di completamento i comuni possono fissare ai singoli proprietari di immobili un termine per l'inizio ed il completamento delle opere di loro competenza in relazione alle necessità insediative del Comune.

I termini di cui al comma precedente non possono essere inferiori ad un anno per l'inizio e a tre anni per il completamento a partire dalla notifica del termine stesso all'interessato. Il termine per il completamento non può essere anteriore a quello previsto per il completamento delle opere di urbanizzazione generale.

In caso di inosservanza dei termini di cui al terzo comma del presente articolo il Comune può avvalersi delle facoltà concesse gli dall'articolo 34.

Art. 58.

(Comprensori in assenza del piano di coordinamento territoriale)

Su iniziativa dei Comuni interessati, previa autorizzazione del Comitato tecnico di

coordinamento territoriale competente, la formazione dei comprensori urbanistici può avvenire anche in assenza dei programmi di coordinamento territoriale.

Art. 59.

(Sospensione della licenza o dei lavori)

A decorrere dalla data della deliberazione di adozione dei programmi di coordinamento territoriale, dei piani regolatori e dei piani particolareggiati di esecuzione e fino all'approvazione dei piani stessi, il Sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni decisione sulle domande di licenze edilizie quando riconosca che tali domande siano in contrasto o si riferiscano ad opere che possano impedire o rendere più costosa o comunque compromettere la futura attuazione dei piani adottati.

A richiesta del Sindaco, e per il periodo suddetto, il Prefetto sentito il Comitato tecnico di coordinamento territoriale, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere e rendere più onerosa l'attuazione dei piani.

In ogni caso le sospensioni suddette non possono essere protratte oltre due anni dalla data di deliberazione di cui al primo comma.

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base al presente articolo sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 46, secondo comma, e 47, secondo e terzo comma.