

# Per una legge organica sulle aree fabbricabili

*Nella seduta del 22-6-1957 il Consiglio Direttivo Nazionale dell'INU ha approvato all'unanimità la relazione, presentata dagli architetti Astengo e Cerutti, ad aggiornamento dei risultati critici già acquisiti in seno all'Istituto sul problema delle aree fabbricabili.*

La Commissione, istituita dal Consiglio Direttivo dell'INU nella seduta del 27-1-1957, allo scopo di esaminare il testo della legge promossa dal Ministro Andreotti e relativa all'imposizione di tributi sulle aree fabbricabili, dopo aver seguito attraverso la stampa il dibattito parlamentare ed aver discusso l'argomento in alcuni incontri ristretti, ritiene di poter esporre al Consiglio Direttivo dell'INU le proprie conclusioni sull'argomento. Esse possono condensarsi brevemente nella convinzione che la legge, così come risulta a seguito degli emendamenti apportati dalla discussione in Senato, sia essenzialmente contrastante con l'indirizzo generale dell'Urbanistica attuale. Tale convinzione si basa sui seguenti argomenti:

- 1° - L'applicazione del tributo sulle aree fabbricabili così come previsto dalla legge Andreotti emendata, determinerebbe inevitabilmente ed entro breve tempo l'insorgere di tendenze di forze contrarie alla pianificazione urbanistica. Infatti l'esazione del tributo per una determinata area corrisponderà ipso facto al riconoscimento del diritto di fabbricabilità al contribuente che volontariamente si sarà assoggettato all'imposta. Ciò contrasta in modo irriducibile con la concezione razionale e moderna della società, nella quale ogni diritto di fabbricabilità è conseguente non all'arbitrio del singolo proprietario ma alle esigenze, alle tendenze ed alle iniziative sociali, e come tale, condizionato in ogni caso al pubblico interesse. La legge, sovvertendo questo principio, ricondurrebbe il diritto di fabbricabilità ad un carattere puramente privatistico e costituirebbe uno strumento decisamente negativo e distruttivo della pianificazione urbanistica.
- 2° - Lo strumento per la tutela del pubblico interesse è stato da tempo riconosciuto nell'istituto dei piani regolatori generali e particolareggiati: essi, inoltre, con la procedura di pubblicità garantiscono anche l'interesse privato, nei limiti in cui esso non contrasta coll'interesse pubblico. Ogni disciplina fiscale delle aree fabbricabili non può dunque non tenere conto delle destinazioni e degli indici di sfruttamento edilizio definiti dai piani. La disciplina fiscale non può infatti igno-

rare la realtà dei 300 piani allestiti o in corso di allestimento, che in totale interessano tutte le città più importanti demograficamente industrialmente o paesisticamente, nelle quali più viva ed intensa è la spinta edilizia.

Il voler istituire una disciplina fiscale al di fuori della disciplina urbanistica significa voler scalzare alle fondamenta la disciplina urbanistica stessa.

3° - In concreto ed operativamente il meccanismo della legge sancisce il diritto indiscriminato a costituire ovunque e comunque, riconoscendo implicitamente legittima la edificabilità di qualsiasi area che sia situata nelle adiacenze alle zone edificate attuali, alle strutture viarie, alle attrezzature pubbliche ed agli impianti produttivi, purché essa sia assoggettata ad imposta. La legge è dunque dannosa per l'avvenire dei Comuni italiani perché oltre ad ignorare la realtà dei piani regolatori generali, essa può condurre nell'applicazione ad aberrazioni tecniche, igieniche ed economiche che si potranno trasformare in oneri pubblici tali da superare di gran lunga il gettito fiscale.

4° - La facoltatività di applicazione della legge può inoltre determinare, fra Comuni contermini, squilibri economici, e conseguentemente, organizzativi e sociali, che potranno acuire gli attuali contrasti economici e strutturali che si manifestano in sede intercomunale, contribuendo in tal modo a ritardare e forse anche ad annullare la possibilità di un coordinamento di interventi intercomunali.

Per queste conseguenze di carattere urbanistico nell'applicazione della legge Andreotti, ed anche prescindendo dall'analisi di altre non meno gravi conseguenze che potranno derivare dal funzionamento fiscale della legge stessa e che sono state in gran parte messe in luce negli articoli apparsi su «Urbanistica» n. 20 e 21 e dedicati all'argomento, la Commissione ritiene la prima parte della legge inaccettabile dal punto di vista urbanistico, in quanto strumento sicuramente turbativo e distruttivo degli sforzi di coordinamento e pianificazione urbana, intercomunale e regionale.

Per ciò che concerne la seconda parte della legge relativa alla disciplina dei contributi di miglioria, si riconosce legittimo il criterio della compartecipazione dei privati al costo delle opere pubbliche attraverso il meccanismo dei contributi di miglioria, ma si rileva che, su questo argomento, la legge non è stata sufficientemente elaborata cosicché essa nella sua formulazione non riesce aderente alla realtà attuale, sia nel principio generale che non è stato chiaramente enunciato nel contesto, sia nell'articolazione che non precisa i limiti di applicabilità in relazione alla presenza o meno di piano regolatore generale o di piano particolareggiato, ed al tipo e destinazione dell'edilizia (edilizia sovvenzionata, edilizia non speculativa). La Commissione non ritiene che l'argomento dovrebbe essere approfondito in tal senso e che per questa via si potrebbe giungere alla formulazione di una legge socialmente equa, economicamente produttiva ed urbanisticamente positiva. Una siffatta legge sulle aree, tuttavia, non dovrebbe ignorare la vigenza dell'art. 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, strumento che unanimemente è riconosciuto il più valido per eliminare ogni speculazione sulle aree e per eliminare ogni appropriazione da parte di privati della rendita urbana frutto della collettività.

L'art. 18 della legge urbanistica dovrebbe tuttavia essere emendato, e la sua applica-

zione codificata da un regolamento. Fra gli emendamenti più necessari la Commissione suggerisce che l'art. 18 sia reso operante fin dalla data di adozione dei piani regolatori generali o dei programmi di fabbricazione, con l'avvertenza tuttavia, che per le aree così acquisite invocando l'art. 18 e pertanto sottratte al rialzo dei prezzi, venga quindi richiesto all'Amministrazione il sollecito ed obbligatorio allestimento di un piano particolareggiato o meglio di un piano di lottizzazione, fornito di un dettagliato computo dei costi di urbanizzazione ed esteso alla previsione di almeno un biennio, da sottoporre a regolare approvazione secondo le normali procedure dei piani particolareggiati. Con questa procedura cautelativa e veloce verrebbe stroncata sul nascere ogni speculazione sulle aree ed ogni profitto sulle rendite urbane, con la garanzia al contempo di corretti piani tecnici ed economici.

Essa consentirebbe di impostare programmi urbanisticamente corretti per tutta l'edilizia sovvenzionata e per l'edilizia non speculativa.

L'edilizia libera speculativa potrebbe invece essere soggetta a contributo di miglioria specifica a copertura del 100% del costo delle OO.PP. che ad essa competono, oltre che a contributo di miglioria generica.

Il contributo potrebbe essere o convenzionato con l'Amministrazione comunale in sede di approvazione di progetto di lottizzazione o di rilascio di licenza di fabbricabilità, ovvero determinato ad opere eseguite, ed abbinato al rilascio della licenza di abitabilità.

Su questi elementi, art. 18 emendato e piano di lottizzazione per l'edilizia sovvenzionata e non speculativa e contributo di miglioria a totale copertura degli oneri pubblici per l'edilizia libera, si ritiene che possa essere impostata una legge sulle aree equa, moderna ed efficiente. Se il Consiglio Direttivo dell'INU riterrà di accettare questa impostazione di principio, la Commissione, nel rassegnare il proprio mandato, propone che:

- a) detto indirizzo venga portato a conoscenza del Parlamento, di tutti i Ministeri e dell'opinione pubblica;
- b) l'INU promuova iniziative per lo studio articolato di una nuova legge sulle aree, secondo l'indirizzo esposto.

