

Temi urbanistici per la prossima legislatura

Cinque anni di attività parlamentare si sono conclusi con un «nulla di fatto» in materia urbanistica.

Basti pensare che su 1.700 disegni e proposte di legge approvati dalla seconda legislatura repubblicana solo 3 hanno attinenza, in tutto o in parte, con la nostra materia: la legge 9 agosto 1954 n. 640 sulla eliminazione delle abitazioni malsane ¹, che agli artt. 16 e 17 ha introdotto alcune modifiche alla legge urbanistica, e le due leggi del 21 dicembre '55, n. 1337 ² e 19 dicembre '57 n. 1231 ³, che prorogano alcune scadenze o introducono lievi modifiche interpretative a leggi precedenti. Null'altro, essendo cadute, colla chiusura delle Camere, non solo la legge Andreotti, relativa all'impostazione di tributi sulle aree fabbricabili, sulla cui formulazione avevamo ripetutamente espresso il nostro reciso e fondato dissenso per carenza di impostazione urbanistica e su cui si erano appuntate numerose proposte di emendamento ⁴, ma anche la legge Romita sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare ⁵, su cui sostanzialmente tutti concordavano dal punto di vista tecnico, ma che, disgraziatamente abbinata alla precedente nell'iter parlamentare, ne ha purtroppo seguito le sorti. Bilancio invero sorprendente e catastrofico, solo in parte riscattato sul piano amministrativo dalla solerte attività del compianto ministro Romita, cui si devono i tre decreti interministeriali che hanno resa obbligatoria la formazione del Piano Regolatore Generale per 316 Comuni ⁶, la circolare ministeriale del 7 luglio '54 contenente istruzioni tecniche e procedurali per la formazione dei piani ed il tentativo di coordinare localmente i vari interventi di edilizia sovvenzionata a mezzo sia del Comitato per l'Edilizia Popolare, sia dei piani di zona per l'edilizia popolare con previsione sessennale, introdotti dal non maturato disegno di legge sull'acquisizione delle aree.

Provvedimenti, tutti, direttamente conseguenti a quella semplice linea di condotta che il ministro Romita ebbe ad enunciare il 21 ottobre '56 al VI Congresso di Urbanistica ⁷ e che consisteva nella duplice azione immediata di promuovere una estesa formazione di piani comunali e contemporaneamente di inserirvi in modo

coordinato l'edilizia variamente sovvenzionata dalle molteplici leggi vigenti in materia, rimandando la promessa revisione della legge urbanistica a quando fosse stata avviata in tutto il Paese l'attività urbanistica di base.

Illimitata fiducia nell'azione amministrativa, non sorretta da altrettanta fiducia nella attività legislativa. I fatti hanno dato, al tempo stesso, ragione e torto a questa linea di condotta, perché,

¹ «Urbanistica» n. 14 pag. 3 e «Urbanistica» n. 20, pag. 31.

² «Modifiche e disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori, e della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione». Riportate in «Urbanistica», n. 20, pag. 73.

³ «Proroga dei termini previsti dall'art. 4 della legge 20 aprile 1952, n. 504, sui piani regolatori, e dall'art. 17 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 sui piani di ricostruzione».

⁴ «Urbanistica», n. 20, pag. 33 e segg.; n. 21, pag. 2 e segg., pag. 8 e segg.; n. 22, pag. 2 e segg.

⁵ «Urbanistica» n. 20, pag. 1.

⁶ 11 maggio 1954: 1° elenco di 100 Comuni, «Urbanistica», n. 14, pag. 92; 1° marzo 1956: 2° elenco di 210 Comuni, «Urbanistica» n. 20, pag. 132; 19 ottobre 1956: 3° elenco di 6 Comuni, «Urbanistica» n. 22, pag. 92.

⁷ «Urbanistica» n. 21, pag. 123.

se da un lato le vicende della mancata approvazione della legge Romita possono anche giustificare l'atteggiamento del Ministero dei Lavori Pubblici nei confronti del Parlamento, d'altro canto il positivo avviamento su larga scala dei piani regolatori comunali, non sorretto a tempo opportuno dall'adeguamento delle leggi alle reali situazioni ed esigenze, rischia di sortire effetti negativi non riuscendo a raggiungere, per carenza di strumenti giuridici, quegli scopi per i quali i piani tecnici sono stati efficacemente promossi.

Questa la situazione che è nostro dovere chiarire e dalla quale dobbiamo ora partire per individuare i principali obiettivi della politica urbanistica per la prossima legislatura. Molti sono infatti i problemi da tempo aperti ed insoluti e molti altri se ne stanno aprendo per effetto dello sviluppo delle situazioni in atto.

Aperto resta il problema delle aree edificabili, che va inteso non solo come agevolazione dell'acquisizione delle aree a favore degli enti pubblici ed a vantaggio di una determinata categoria edilizia, sia pure di quella socialmente più bisognosa, né solo come discutibile fonte per una tassazione supplementare sulle aree inedificate, ma che, per essere risolto in modo organico e non settoriale, deve essere reimpostato come disciplina generale degli effetti economici dell'espansione urbana sul valore dei terreni fabbricabili, nei due regimi di presenza e di assenza di piano regolatore, disciplina che è ormai universalmente riconosciuta attuabile mediante la formazione di demani comunali di aree da urbanizzare, lottizzare e ricedere per tutte le categorie di cittadini e la istituzione di contributi a totale copertura delle spese di urbanizzazione da ripartire equamente sugli utenti diretti, che costruissero al di fuori dei demani comunali ⁸.

Aperti restano i problemi non solo organizzativi, ma anche legislativi sollevati dalla programmazione dei quartieri coordinati, dall'acquisizione delle aree, al coordinamento delle varie leggi sull'edilizia sovvenzionata, alla organica costruzione dei centri civici, commerciali e sociali, alla gestione degli spazi esterni e delle attrezzature collettive. Aperta è tuttora la revisione della legislazione sulla tutela del paesaggio naturale ed urbano e degli ambienti storici, che comporta la revisione del contenuto del piano paesistico e il suo necessario inserimento nel processo di pianificazione urbana e territoriale ⁹.

Aperti sono tutti i problemi di pianificazione territoriale, nel duplice aspetto di pianificazione intercomunale per la quale sono state dall'INU formulate le note proposte di revisione dell'art. 12 e di pianificazione regionale, per la quale sussiste l'impegno della formulazione di una legge-cornice, in previsione dell'attuazione costituzionale del decentramento amministrativo regionale ¹⁰.

Aperti, infine, restano i problemi della revisione degli strumenti di attuazione dei piani regolatori, soprattutto per ciò che concerne la rifusione particellare, l'istituto del comparto e la regolamentazione delle lottizzazioni, su cui si ebbero già a formulare proposte durante il

⁸ Vedasi: «Per una legge organica sulle aree fabbricabili» su «Urbanistica» n. 22, pagg. 2 e 3. Per essere risolto in termini realistici ed economici, il problema della disciplina delle aree fabbricabili dovrebbe essere spogliato da ogni risentimento romantico contro la speculazione dei terreni. Ciò che dovrebbe interessare in concreto tutti gli amministratori comunali, tutti gli urbanisti, e tutte le categorie di cittadini è il fatto di rendere possibile l'acquisto dei lotti di terreno edificabile tecnicamente efficienti e dotati di tutti gli impianti e servizi, a «prezzo di puro costo» e «senza alcun aggravio delle casse comunali». Risolto questo problema col demanio comunale, poco conta ai fini della pubblica morale se nelle trasformazioni delle aree centrali delle grandi città giocherà ancora la legge della domanda e dell'offerta o se sussisteranno richieste di edificare in aree dichiarate residenziali dai piani, ma esterne ai demani comunali: sarà sempre possibile, in tali casi, un accordo diretto per stabilire la corresponsione di un tributo equivalente al costo dei servizi e degli impianti (per le zone di nuova costruzione) o per colpire, attraverso le normali vie fiscali, i profitti della compravendita di aree già urbanizzate.

⁹ Per la cui revisione sono stati predisposti: un testo da parte del Ministero interessato ed alcune proposte da parte dei soci dell'INU al Convegno di Lucca, infine numerosi stati raccolti in proposito dalla Commissione parlamentare mista per la Tutela e la Valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e del paesaggio, 1° e 2° sottocommissione. Tutto questo materiale dovrebbe ora essere organicamente coordinato.

¹⁰ Legge 10 febbraio 1953, n. 62. Vedasi «Urbanistica» n. 13, pag. 79.

Convegno di Firenze ¹¹, come pure il problema delle misure di salvaguardia pendente la formazione dei piani. Ma, a questi problemi, di per sé sufficienti a giustificare una intensa attività legislativa, se ne aggiungono ora dei nuovi, determinati dall'estendersi su tutto il Paese della pianificazione comunale e della pianificazione territoriale e dagli stessi progressi tecnici della pianificazione urbanistica in campo internazionale.

Elenchiamone alcuni, senza, beninteso, alcuna rigorosa successione e senza alcuna pretesa di esaurire l'argomento, ma come semplici suggerimenti preliminari per una individuazione di temi legislativi; a nostro avviso essi sono:

- 1) *La dotazione di un fondo spese per l'attuazione dei piani* da assegnare ai Comuni nel decreto di approvazione dei piani regolatori generali. Tale dotazione da prevedere in varia misura per tutti i Comuni, oltre ad eliminare la ingiustizia e lo stillicidio delle leggi speciali, consentirebbe ai Comuni, che sono giunti al compimento del piano, di porlo immediatamente in attuazione con interventi attivi.

Il fondo dovrebbe essere infatti destinato esclusivamente all'attuazione delle operazioni previste dal piano, con assoluta priorità per la formazione di un demanio comunale di aree, e la sua concessione dovrebbe essere legata alla formazione degli inerenti piani particolareggiati.

- 2) *La erogazione di contributi* per il risanamento dei quartieri malsani e per il risanamento con restauro dei quartieri storici. Senza un coraggioso intervento legislativo in questo senso, una grande parte del patrimonio edilizio ed ambientale del nostro Paese, ormai degradato da anni di mancata manutenzione, è destinato ad una rapida distruzione. Oggi infatti ogni operazione di risanamento interno e di svuotamento dei cortili non è economicamente possibile: commercialmente utile è unicamente la totale distruzione e la ricostruzione speculativa. Cosicché se si vuole salvare il patrimonio ambientale di quasi tutte le città italiane grandi e piccole, occorre che il risanamento non venga abbandonato all'estro o alle brame di una libera iniziativa, ma che esso venga risolto metodicamente mediante piani particolareggiati, mediante «comparti di risanamento» resi operanti da contributi da erogarsi anche nel quadro degli stanziamenti per l'edilizia sovvenzionata.

- 3) *La formazione di bilanci comunali quadriennali* obbligatori per la previsione delle opere di urbanizzazione e per le opere pubbliche in attuazione dei piani regolatori. L'attuale sistema dei bilanci annuali porta alla frantumazione amministrativa di investimenti che vanno previsti a lunga scadenza, moltiplica le operazioni di accensione di mutui ed impedisce, praticamente, agli amministratori comunali di impostare un programma per l'intera durata del mandato.

Il raggruppamento dei bilanci in programmi quadriennali, allungando i tempi tecnici di attuazione delle opere, consentirebbe ai Comuni di predisporre per esse una progettazione più accurata ed inoltre permetterebbe alle superiori autorità di esercitare un più fondato controllo di merito e di predisporre in tempo il coordinamento territoriale e temporale delle opere in programma presso i Comuni di un identico comprensorio. Inoltre, i programmi quadriennali potreb-

bero anche servire di base per stabilire una perequazione finanziaria a vantaggio dei Comuni più poveri ¹². In ogni caso i bilanci quadriennali potrebbero

¹¹ «Urbanistica» n. 20, pag. 61. «L'attuazione dei P.R.». Edizioni dell'INU.

¹² Attualmente in uso in Svizzera e nella Germania occidentale.

sempre subire delle revisioni annuali ordinarie ed una revisione straordinaria in occasione dell'approvazione del piano regolatore generale o di un piano particolareggiato esecutivo.

- 4) *Pianificazione del territorio agricolo.* Quasi tutti i piani regolatori comunali trascurano, a tutt'oggi, la pianificazione del territorio rurale, fermandosi unicamente a generiche prescrizioni di destinazione agricola ¹³. È invece necessario che la pianificazione rurale venga seriamente affrontata sia nell'ambito comunale ¹⁴, sia nell'ambito intercomunale o più propriamente territoriale, con tutti i mezzi tecnici e giuridici di rifusione particellare per le aziende a particelle disperse, di commassazione delle particelle polverizzate per la formazione di unità poderali autosufficienti, oltreché di obbligatoria formazione di bacini di irrigazione e di prescrizioni sulle più razionali destinazioni culturali ¹⁵. La trasformazione agraria non deve cioè essere considerata come esclusivo campo d'azione degli Enti di Riforma o come un fatto staccato dalla pianificazione comunale o territoriale.

Né si deve dimenticare quale peso abbia ancor oggi la produzione agricola nell'insieme delle attività economiche del Paese, quanto sia scarsamente produttivo il territorio collinare e montano, non solo là dove regnava il latifondo improduttivo, e quanto più grande potrà essere fra qualche anno la situazione dell'economia agricola in queste zone, per effetto anche del Mercato Economico Comune.

- 5) Infine, affinché tutti i problemi qui elencati non formino oggetto di tante leggi separate, sarà eccessivo chiedere che tutti questi interventi legislativi formino un unico corpo organico che assorba la legge urbanistica, un qualche cosa di analogo al *Code de l'Urbanisme* ¹⁶, emanato recentemente in Francia?

Questi, a nostro avviso, i problemi aperti e maturi che attendono di essere risolti dalla prossima legislatura. La loro discussione e soluzione potrà anche portare alla revisione o alla integrazione degli organi di pianificazione, ma questo è in definitiva un argomento puramente strumentale che potrà al momento opportuno essere discusso e risolto. Ciò che è necessario che i candidati politici sappiano è che il problema di fondo per l'urbanistica italiana non è più, oggi, il problema tecnico di compilare i piani, ma quello politico di dare una adeguata sostanza giuridica alla pianificazione urbanistica, comunale e territoriale.

Senza il loro decisivo apporto, le istanze sociali ed i progressi tecnici che alimentano la pianificazione urbanistica non potranno mai trovare completa attuazione.

Ed è per questo che, nel periodo in cui il Paese si prepara al rinnovo del mandato parlamentare, sarebbe augurabile che i temi urbanistici fossero discussi ed entrassero nei

programmi dei partiti con una precisa formulazione e con un fermo impegno al loro futuro sviluppo in sede deliberante.

¹³ Vedasi «Proposte per un avviamento dei processi urbanistici verso la pianificazione totale» del prof. G. Samonà, su «Urbanistica» n. 20, pag. 9.

¹⁴ Potrebbe essere facilmente fissato un certo grado di ruralità ed una certa estensione di territorio agricolo, oltre i quali l'attività agricola sia da considerare non trascurabile.

¹⁵ Danimarca, Olanda, Belgio, Francia, Svizzera, Germania, Jugoslavia danno grande importanza alla pianificazione rurale, anche nell'ambito della pianificazione comunale. Una documentazione sui metodi di pianificazione rurale nei vari paesi potrebbe essere a tal proposito grandemente efficace.

¹⁶ «Urbanistica» n. 22, pag. 97.