

Anni decisivi

È diffuso il convincimento che la quarta legislatura repubblicana sarà decisiva per uno stabile assetto giuridico ed amministrativo del nostro Paese. Attuati i fondamentali dettami della Costituzione, potrà essere aperta la strada ad una coerente e stimolante politica di piano, finalizzata al conseguimento di grandiosi obiettivi economici e sociali, in primo luogo l'innalzamento globale del reddito ed il suo più equo riparto per territori, per gruppi demografici e per classi sociali, ed ottenuta con una combinata azione politica alla scala nazionale e regionale ed una coordinata utilizzazione degli strumenti tecnici della programmazione economica e della pianificazione urbanistica.

Su questo terreno, pro o contro tali prospettive, con maggiore o minore messa a fuoco, ma senza possibilità di eluderle, si sta sostanzialmente sviluppando la competizione politica in questo margine di tempo preelettorale. Né occorre molta competenza specifica per immaginare quali profonde ripercussioni, nell'assetto territoriale del nostro Paese, comporti tale scelta di fondo.

Nella Capitale e nelle grandi agglomerazioni metropolitane a sviluppo industriale, il moto di accentramento in atto può proseguire, nel prossimo futuro, in modo insensato, continuando a produrre, in una ostinata corsa centripeta, intasamento, congestione ed asfissia, fino a portare le città principali al limite, già quasi raggiunto, di saturazione e di rottura, oppure può essere contenuto ed i relativi incrementi urbani possono essere decentrati, controllati e distribuiti sul territorio. Nelle altre città grandi e piccole, e soprattutto nei capoluoghi regionali e provinciali, si possono ripetere, in più modesta scala, ma con analoghi effetti e possibili alternative, gli stessi fenomeni delle grandi agglomerazioni.

Nelle città contadine e nei paesi agricoli, fin nei più piccoli insediamenti frazionati accentrati e sparsi, il deflusso dell'eccedenza di popolazione rurale, che in taluni territori ha assunto proporzioni ragguardevoli, può proseguire nella forma tumultuosa e dispersiva, antieconomica ed antisociale, con cui si è manifestato finora, determinando correnti che si indirizzano alla cieca verso le agglomerazioni metropolitane e all'estero, oppure può essere previsto, calcolato e predisposto; agevolato, là dove occorre eliminare al più presto situazioni di stagnazione o dove è opportuno accelerare il processo di alleggerimento di un accertato supero di popolazione agricola (da canalizzare, in tal caso, e non più abbandonare all'avventura individuale), altrove ridotto o fermato, là dove sia possibile una conversione di impiego, creando o stimolando nuove attività produttive in un contesto territoriale e in ragionevoli prospettive di sviluppo.

Deruralizzazione, industrializzazione ed urbanizzazione sono processi tra loro strettamente connessi. L'atteggiamento politico nei loro confronti si riduce concretamente alla scelta fra due sole alternative possibili: la remissiva accettazione delle conseguenze di moti spontaneamente accesi, o stimolati da moventi di puro interesse privato, o, al contrario, il controllo e la guida attiva di tali processi. Alla scelta politica corrispondono le scelte dei conseguenti strumenti operativi.

Nel nostro campo, la legge urbanistica del '42 si è prestata a pennello per sviluppare una politica remissiva e passiva, e questo spiega perché non si è provveduto a modificarla nel periodo del miracolo economico spontaneo e tumultuoso degli anni '50; essa, infatti, con le sue generiche prescrizioni di destinazioni d'uso, con l'estensiva applicazione del secondo comma dell'art. n. 2, nel senso di consentire l'immediata efficacia del piano generale senza passaggio all'obbligatoria formazione di piani particolareggiati, con la inefficacia giuridica dei piani territoriali e dei piani generali nei confronti dello Stato e delle pubbliche

amministrazioni, ha praticamente fornito strumenti tecnico-giuridici per legittimare qualsiasi iniziativa privata e pubblica dentro (ed anche contro, o fuori) i piani; puramente illusoria si è dimostrata la sua interpretazione come strumento di pianificazione indiretta delle attività economiche attraverso la disciplina dell'uso del suolo, quando questo è rimasto praticamente condizionato dalla rendita fondiaria. La legge del '42 si è rivelata, cioè, perfettamente consona ai fini del conseguimento del massimo profitto individuale ed alla politica del caso per caso, del giorno per giorno, dell'intervento settoriale, lenticolare e discontinuo, e gli strumenti di coordinamento, che in essa esistevano, sia pure allo stato di semplice coordinamento funzionale, sono stati sistematicamente posti in non essere: l'affossamento dei piani territoriali regionali insegna. La corrispondenza fra politica e strumenti, in campo urbanistico, è inoltre confermata dal fatto che solo nel breve ultimo anno di governo di centro sinistra è stato possibile portare a compimento gli studi della nuova legge urbanistica che l'INU, con notevole anticipo sui tempi, aveva tenacemente promosso da anni.

L'alternativa che si pone oggi tra politica liberistica, o meglio di blando e remissivo intervento, e politica di piano si traduce, nel nostro campo, nella alternativa tra la prosecuzione nella vigenza della legge del '42 e l'approvazione del progetto di legge Sullo.

E poiché ci permettiamo di essere ottimisti nella scelta dell'elettorato italiano, elenchiamo ora quelli che sono, a nostro avviso, i punti fondamentali per un'organica legislazione urbanistica. Essa dovrebbe comprendere:

I. *La legge generale urbanistica*, contenente le norme di carattere generale per quanto attiene l'attività statale in campo urbanistico, le norme-cornice per la legislazione urbanistica regionale e le norme transitorie per il trapasso graduale dalla disciplina in atto, conseguente all'applicazione della legge del '42, alla disciplina istituita dalla nuova legge. Il progetto di legge Sullo dovrebbe essere preso immediatamente in esame, ma non rimaneggiato od evirato come vorrebbero categorie troppo direttamente interessate alla rendita fondiaria. In particolare, i criteri di valutazione dell'indennità di espropriazione delle aree, contenuti nell'articolo 24, dovrebbero essere considerati basilari e respinto ogni tentativo di sostituirli col prezzo di mercato attuale, anche se riferito ad una data di qualche anno anteriore al piano, poiché tale criterio equivarrebbe a legittimare la speculazione sulle aree.

Il progetto Sullo, per contro, potrebbe essere opportunamente integrato con un articolo che fissasse le densità fabbricative minime e massime ammissibili nei piani, se non per tutte le principali destinazioni d'uso, almeno per quelle residenziali, così come è stato predisposto dalla nuova legge federale tedesca in materia urbanistica, illustrata in sintesi nelle pagine che seguono. Proporrei, anzi, che gli stessi indici fossero adottati nel nostro Paese e che fosse resa obbligatoria la revisione delle norme di attuazione dei piani in vigore per adeguarli ad essi. Poiché tutti possono constatare i risultati delle eccessive densità consentite dai P.R. e dai regolamenti edilizi nelle nostre città grandi e piccole e poiché non è tecnicamente possibile garantire sufficienti spazi liberi, parcheggi e servizi primari con alte densità, parrebbe ragionevole dichiarare, una volta per tutte, chiuso il periodo dell'insania edilizia ed avviare anche il nostro Paese verso una più sensata urbanizzazione.

2. Revisione della legge 167 relativa all'*acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare* e della legge 246 che istituisce l'*imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili* per emendare alcuni difetti intrinseci e per coordinare entrambe alla nuova legge generale urbanistica. Alcuni difetti della 167 stanno emergendo dalla sua applicazione. Essi riguardano la eccessiva rigidità che deriva dalla obbligatoria formazione di tutti i piani particolareggiati e di lottizzazione simultaneamente alla delimitazione delle aree attribuite all'edilizia economica e popolare per l'intero decennio (operazioni queste che molto più opportunamente potrebbero essere scisse tra loro, ed intervallate nel tempo), ed, ancora, la scarsa chiarezza nella successione delle operazioni di acquisizione, urbanizzazione e cessione delle aree edificabili e di quelle destinate a servizi, soprattutto per ciò che concerne l'attività comunale per le opere di urbanizzazione primaria e generale e dei relativi costi.

Per quanto riguarda la legge 246, varata allo scadere della legislatura e che pubblichiamo nel fascicolo, occorrerebbe un lungo discorso. Ci limitiamo per ora ad alcuni appunti, notando anzitutto che il testo approvato, e quindi vigente, risulta, in alcune parti, alquanto migliorato, rispetto alle precedenti stesure su cui abbiamo spesso avuto occasione di intrattenerci per esprimere il nostro dissenso¹. Elemento positivo e moralizzante è indubbiamente l'obbligo di accompagnare la domanda di licenza edilizia con la dichiarazione relativa all'incremento di valore dell'area sulla quale si intende edificare, anche se il sistema di computo dell'incremento di valore risulti tutt'altro che di facile applicazione, soprattutto per quanto concerne il valore di base (artt. 1 e 2).

Ma sussistono fondati elementi di perplessità, tra cui l'assenza di sanzioni per le basse dichiarazioni dell'incremento di valore, in quanto queste sono unicamente soggette a rettifiche ed accertamento da parte dei Comuni, dando adito così ad un esteso contenzioso; per una veridica dichiarazione del valore di base e del valore del mercato attuale sarebbe stato indispensabile che il diritto di prelazione al prezzo di denuncia potesse essere esercitato dal Comune su tutti i terreni (come avviene, ad esempio, nella Germania Federale) e non soltanto (art. 13) nei confronti delle aree che appartengono a proprietari, *che risultano intestati su aree fabbricabili per un valore globale superiore a Lire 100 milioni* (art. 3), creando in tal modo una evidente discriminazione vessatoria e stimolatrice di evasione. Come pure fonte di perplessità sull'efficacia stessa della legge, ai fini del ricupero retroattivo degli incrementi di valore relativi al periodo di massima espansione dei prezzi delle aree, e che giustificherebbe la legge come provvedimento congiunturale, è l'esigua aliquota applicata sugli incrementi di valore avvenuti nel decennio anteriore alla data di riferimento (8%). Decisamente negative invece, ai fini urbanistici, sono le definizioni dell'art. 1 relative all'area fabbricabile, definizioni che non hanno tenuto in alcun conto le osservazioni motivate, a suo tempo sollevate su queste pagine. Particolarmente dannoso è il considerare genericamente fabbricabili le aree che siano state utilizzate, posteriormente al 1° gennaio '58, *per una cubatura inferiore alla metà di quella consentita dalle norme edilizie*, il che equivarrebbe a punire proprio coloro che hanno contribuito alla decongestione con l'utilizzazione di una minor cubatura là dove nei regolamenti e nelle norme dei piani sono autorizzate eccessive cubature.

Deleterio poi, a tutti gli effetti, equiparare ad aree fabbricabili *i tratti di palude o di laguna o di litorale*, di proprietà privata ed *utilizzabili per costruzione edilizia anche mediante lavori di consolidamento o di rassodamento*, perché ciò significa stimolare ad una costruzione ininterrotta su tutti i bordi lagunari e sui litorali. Altrettanto nefasto l'ultimo comma dell'art. I, che rende equiparati a terreni fabbricabili i terreni acclivi, anche i dirupi, purché utilizzabili *con movimenti di terra, e sbancamenti di rocce* (sic!). La volontà del legislatore si accanisce evidentemente sul paesaggio italiano: coste, litorali, pendii, dirupi dovrebbero sparire per far posto a terreni edificabili.

Sono rimaste nella legge le grandi categorie di esentati ed anche le sanzioni, assai blande (raddoppio dell'imposta), per costruzione in zone vietate dai piani regolatori e dai vincoli disposti dal Ministero della Pubblica Istruzione, ammettendo così il principio della sanatoria per violazione di piani e di vincoli. Da notare, ancora, che all'art. 28 non si tien conto del caso in cui sulle aree predette insista una cubatura, che le norme del piano consentano di utilizzare altrove (norma riprovevole, in linea di principio, ma adottata da alcuni P.R., es. Torino) permettendo così ai proprietari di eludere in tal caso ogni tassazione sulla cubatura scremata.

Infine, per quanto concerne il contributo di miglioria specifica, questo è rimasto legato all'opera singola e non è rapportato al complesso delle opere di urbanizzazione promosse dal Comune.

In complesso, dunque, la legge dovrebbe essere ripresa in esame per essere sostanzialmente emendata dagli evidenti difetti intrinseci. Coordinata con la legge generale, essa potrebbe sussistere per coprire tutti i casi di edificabilità da parte dei privati su terre-

¹ Vedi *Urbanistica*: n. 20, pag. 1 «La revisione della legge urbanistica e il problema delle aree fabbricabili»; n. 21, pag. 2 «Un pericolo ed una illusione»; n. 22, pag. 2 «Per una legge organica sulle aree fabbricabili»; n. 23, pag. 1 «Temi urbanistici per la prossima legislatura»; n. 26, pag. 4 «L'insoluto problema delle aree edificabili».

no di proprietà privata (al di fuori, cioè, dei comprensori espropriati ed urbanizzati preventivamente dal Comune); in questo caso, dovrebbero essere chiaramente fissati i criteri per l'integrale attribuzione degli oneri di urbanizzazione primaria ai proprietari interessati e per la loro compartecipazione all'urbanizzazione generale, secondo i principi ampiamente esposti su questa rivista, abbandonando il vetusto criterio dell'imposizione sul valore sorgente dall'attuazione delle opere.

3. Legge per la conservazione e il risanamento dei Centri con valore storico-artistico ed ambientale. L'argomento, a lungo trattato dall'Associazione Nazionale per i Centri storico-artistici, si è concretato recentemente nel testo di un progetto di legge, che l'Associazione intende presentare alla prossima legislatura, e che verrà prossimamente pubblicato sulla rivista. Discusso anche in sede di Conferenza dell'Edilizia, il tema non può essere più oltre ignorato in sede parlamentare; non solo i grandi centri storici di fama internazionale sono interessati a questo disegno di legge, ma anche numerosi piccoli centri, di modeste dimensioni, ma di straordinario interesse e valore, che possono essere salvati dall'incuria, dal degradamento e dalla stagnazione economica solo con adeguati contributi finanziari e con procedure e strumenti specifici.

4. In armonica connessione con l'argomento precedente e con la legge generale urbanistica devono essere sostanzialmente riviste le due antiche leggi del giugno 1939, la 1089 sulla *tutela delle cose di interesse artistico e storico* e la 1497 per la *protezione delle bellezze naturali* da assorbire in un'unica legge sulla tutela del patrimonio artistico e naturale che disciplini l'intera materia, ridimensioni gli organi in rapporto alle esigenze attuali e definisca in modo coerente la natura di tutti i tipi di vincoli di tutela.

Su questo impianto di fondo, che riguarda essenzialmente la disciplina delle aree e degli immobili, si verranno ad impostare successivamente tutti i provvedimenti legislativi volti a riordinare in modo organico la materia relativa all'*edilizia pubblica e sovvenzionata*, alla *viabilità principale urbana e territoriale*, ai *trasporti*, ai *servizi*, alle *aree industriali* ed alle *infrastrutture in genere*, tenuto conto della necessità di raggruppare in pochi testi fondamentali (aventi valore di leggi-quadro per le materie demandate alle Regioni) le numerose disposizioni di legge, disperse in una congerie farraginoso di leggi e leggine.

Ma è assolutamente indispensabile che, prima di erigere questo edificio legislativo, il problema della disciplina delle aree sia definitivamente affrontato e risolto in un unico e coerente filone: esso reclama, all'evidenza, un diritto di incontestabile priorità.

Quanto sia poi urgente risolverlo emerge, oltre che da considerazioni generali, anche da fatti concreti e tangibili: i risultati della grande inchiesta, che la Rivista ha condotto presso tutti i Comuni obbligati a redigere il P.R. e che è riportata a fine fascicolo, parlano in modo inconfutabile.

L'esigenza di una nuova, organica e completa legislazione urbanistica è ormai improrogabile.

■