

# Il costo dell'attesa

*... Dans tous les pays, la mise en application de plans relatifs à une nouvelle répartition de la population dépend de la réalisation d'une utilisation optimum des terrains au moyen de mesures légales et physiques d'expropriation et de redistribution des terrains...*

*(dalle Risoluzioni del XXVII° Congresso Mondiale della International Federation for housing and Planning, Gerusalemme giugno 1964).*

Per una insidiosa concomitanza di eventi, il progetto di legge urbanistica, bloccato dalla crisi di luglio mentre stava ormai per affacciarsi in Parlamento <sup>1</sup>, ne usciva, dopo un mese, arricchito di eccezioni, ma mortificato nel mordente.

Non si ritrova più infatti né nelle enunciazioni programmatiche <sup>2</sup>, né nel discorso dell'on. Moro alla Camera del 30 luglio <sup>3</sup>, né tanto meno nel discorso dell'on. Rumor al Congresso nazionale della DC a Roma <sup>4</sup> lo stesso spirito che animava il programma del dicembre scorso <sup>5</sup>, secondo cui il progetto di legge urbanistica era stato redatto.

Sostanzialmente le innovazioni, apportate al programma prevedono:

- a) nel primo periodo di applicazione della legge* e cioè fino all'emanazione delle singole leggi regionali: l'ampliamento della casistica degli esoneri al regime pubblicistico delle aree e la restrizione della riforma delle norme statali alle sole zone di accelerata urbanizzazione;
- b) nel periodo a regime:* l'introduzione di norme atte ad evitare la tesaurizzazione di aree espropriate da parte degli Enti locali e l'allargamento della casistica per l'edificazione fuori dei piani particolareggiati
- c) nella valutazione della indennità di esproprio:* la sostituzione del criterio del valore di mercato al '58, con il principio della legge per Napoli.

**1** Vedasi a pag. 89 e segg. il resoconto della manifestazione in omaggio alla legge urbanistica, indetta dall'INU a Roma nel Teatro Eliseo il 14 luglio 1964.

**2** «Sono state definitivamente concordate le direttive per la legge quadro relative alla competenza delle regioni, e, in attesa di una siffatta disciplina urbanistica generale da applicare a tutto il territorio nazionale, sono state predisposte le norme relative alla anticipata adozione del nuovo regime nelle zone di accelerata urbanizzazione. È prevista, salvo le opportune eccezioni, l'adozione dell'esproprio obbligatorio delle aree comprese nei piani particolareggiati, destinate alla edificazione ed alle infrastrutture pubbliche e sociali nelle zone di sviluppo e di espansione. La legge prevederà i casi nei quali è consentito di costruire su terreni al di fuori dei piani particolareggiati. La indennità di esproprio è fissata ispirandosi ai criteri della legge per Napoli. Nelle zone di accelerata urbanizzazione, per un periodo che va fino a due mesi dopo l'entrata in vigore della nuova legge, continuerà il regime delle licenze per le quali è ammesso un solo passaggio. I proprietari delle relative aree saranno esonerati dall'esproprio delle medesime, ove s'impegnino ad iniziare le costruzioni entro un anno dall'entrata in vigore della legge ed a completarle entro i due anni successivi» (dal discorso del Presidente del Consiglio on. Aldo Moro alla Camera, 30 luglio 1964).

**3** Ci si riferisce al testo pubblicato il 26 luglio 1964 su L'Unità e che è stato successivamente riportato dal Corriere dei Costruttori del 30 luglio 1961.

**4** Vedasi Mondo Economico, 19 settembre 1964, pag. 39.

**5** Vedasi Urbanistica n. 40.

Le conseguenze delle innovazioni nella fase di prima applicazione della legge sono facilmente deducibili. Esse, mentre consolidano l'iniziativa privata, garantendo a proprietari ed operatori economici l'indisturbato svolgimento delle loro iniziative nel settore edilizio per un periodo sufficientemente ampio di tempo, simmetricamente affievoliscono l'operatività del regime pubblicistico, limitandone il campo d'azione e ritardando la messa in moto del sistema, e

riducono, al tempo stesso, le possibilità di intervento, di guida e di coordinamento da parte dei poteri pubblici centrali e locali. Non vogliamo qui discutere sull'opportunità dell'accoglimento delle sollecitazioni, per altro pesantemente manifestate, da parte degli imprenditori privati edili, né sulle valutazioni intorno alla congiuntura economica, che hanno marcatamente condizionato il programma di governo, ad entrambe risponde, con l'evidenza delle cifre, lo studio di Piero Moroni nelle pagine che seguono. È nostro dovere, per contro, mettere in evidenza i pericoli urbanistici ed economici che derivano dalla soppressione del periodo statale di applicazione della nuova legge al di fuori delle zone di accelerata urbanizzazione, in attesa dell'entrata in vigore delle singole leggi regionali.

È chiaro che, se la formazione delle Regioni fosse prevista contemporaneamente su tutto il territorio e così imminente da poter coincidere quasi con la data stessa di emanazione della nuova legge urbanistica e se il tempo per la formazione delle singole leggi regionali, entro la cornice della legge-quadro, fosse stabilito in termini brevissimi e perentori, si attenuerebbero le ragioni per l'applicazione di nuove norme statali sull'intero territorio nazionale, le norme per le zone di accelerata urbanizzazione potrebbero, in questa ipotesi, essere sufficienti. Ma la dichiarazione che «*le Regioni saranno attuate gradualmente, dopo un attento studio dei costi e secondo i tempi tecnici necessari, che comunque con ogni probabilità andranno oltre la presumibile durata della stretta attuale*»<sup>6</sup> ripropone la necessità di nuove norme per il periodo statale di copertura.

Non è infatti pensabile che con l'applicazione della carente ed inefficiente legislazione attuale si possano risolvere le esigenze di:

a) *coordinare i «piani operativi di zona»* previsti per le zone di accelerata urbanizzazione, sia nell'ambito dei singoli piani regolatori, sia in una visione territoriale d'insieme, utilizzando i ben noti ed inoperanti «piani intercomunali» ed i «piani territoriali di coordinamento»;

b) *far fronte ai problemi urbanistici del restante territorio* per tanti anni, quanti ne occorreranno per l'attuazione graduale delle Regioni, facendo affidamento sulla sola «promozione» di categoria<sup>7</sup> e sui logori strumenti di una legislazione, sulla cui necessità di superamento non vi sono stati dubbi da parte alcuna<sup>8</sup>;

c) *inserire, nel frattempo, e senza alcun strumento, la pianificazione urbanistica nel programma economico nazionale per il quinquennio '65-'69.*

Ognuna di queste incontestabili esigenze risulta ora insoddisfatta, mentre l'applicazione delle norme contenute nel Capo I del Titolo III della proposta della nuova legge urbanistica, formulata dalla commissione Pieraccini e che pubblichiamo in allegato, avrebbe data una precisa risposta; un ripensamento su questo punto parrebbe dunque augurabile.

Passando all'esame delle innovazioni apportate per il periodo a regime, si rileva che gran parte dell'accordo concerne la definizione della edificazione in territori privi di piano particolareggiato: che occorresse prendere posizione tra le varie proposte A, B e C dell'art. 13 del progetto di legge era infatti indispensabile.

Qualche fondata perplessità sorge tuttavia dall'aggiunta, tra le eccezioni al piano particolareggiato, del punto 3 del programma: «edifici isolati a carattere residenziale, non costituenti nucleo associativo». La dizione, ripresa da una proposta dell'Ordine Nazionale degli Ingegneri, è tuttavia estremamente pericolosa se applicata estensivamente, potendo tramutarsi in incentivo alla edificazione sparsa e alla lottizzazione diradata; campagne, zone paesistiche e periferie suburbane potrebbero essere allora infestate da una nuova forma di lebbra urbanistica.

Come pure il punto 4 per essere urbanisticamente accettabile, dovrebbe essere stret-

tamente limitato ai nuclei frazionari di minori dimensioni. Si tratta quindi di precisare chiaramente il campo di applicazione di tali eccezioni. Maggiori perplessità sorgono invece dalla introduzione di norme «per impedire che gli enti locali si valgano dell'asta come di uno strumento fiscale, in contrasto con lo spirito della legge». Che il subentro d'ufficio nelle operazioni d'asta da parte dell'Ente ammini-

<sup>6</sup> Dalla replica dell'on Moro alla Camera (6 agosto 1964).

<sup>7</sup> L'argomentazione che al manifestarsi dei fenomeni di fermento economico e demografico, le zone attualmente in stagnazione o in regresso, verrebbero immediatamente classificate come «zone di accelerata urbanizzazione» e quindi protette da norme idonee, cade di fronte alla constatazione che la pianificazione urbanistica non può avere solo compiti passivi di «registrazione» di fenomeni, ma la sua ragion d'essere è essenzialmente attiva, di stimolo e di creazione di nuove situazioni.

<sup>8</sup> Anche nelle più aspre polemiche di primavera non si è mai udita una voce a favore del mantenimento della legislazione attuale.

strativo superiore sia da prevedersi in caso d'inerzia, sembra del tutto ragionevole, ma non pare affatto opportuno legare la programmazione temporale a parametri fissi di piano regolatore come è indicato nell'accordo. L'unico metro possibile è infatti quello della programmazione nazionale e dei piani di sviluppo economico e urbanistico regionali; proprio in virtù di tale riferimento deve prevedersi, tra i disincentivi di piano, anche la facoltà, da parte degli Enti locali, di una consapevole compressione o limitazione dell'attività edificatoria residenziale in particolari zone ed in particolari momenti.

Le misure contro la eventualità di una tesaurizzazione speculativa di aree espropriate comprenderebbero anche il subentro d'ufficio su richiesta di qualunque interessato; questa proposta, oltre a poggiare sulla inaccettabile sfiducia nell'Ente locale e nei suoi tutori, confida, per altro, eccessivamente sull'illuminato intervento di qualunque «interessato». Senza contare che è ben difficile stabilire quando si determini una tesaurizzazione speculativa di aree; facile per contro diventerebbe, la parte di chiacchierata, impedire la formazione di qualsiasi riserva patrimoniale di aree comunali o comprensoriali. La politica fondiaria a lungo termine di Amsterdam o di Stoccolma sarebbe così sconfitta. Anche questa è materia di ripensamento.

Sul criterio per l'indennità di espropriazione delle aree non ci pronunciamo, trattandosi di una combinazione tra una scelta politica di dosatura tra riconoscimento della rendita e gravame pubblico ed una scelta giuridica sul momento determinativo dell'indennità, «vexata quaestio» dibattuta dalla magistratura nelle applicazioni della legge del 1865, dal cui orientamento centenario pare ora difficile il distacco.

In complesso dunque alcuni dei punti programmatici possono ancora, se opportunamente chiariti, esser recuperati in modo da non creare situazioni di grave nocimento urbanistico, per altri, invece e segnatamente per quanto riguarda la soppressione delle norme statali nel primo periodo d'applicazione della legge, gli attuali accordi aprono problemi insolubili.

Ciò che più pesa, sia ai fini del superamento della situazione congiunturale che per le prospettive ad ampio respiro e cioè per tempi brevi e per tempi lunghi, è, in definitiva, il rinvio a date incerte della messa in moto alla pianificazione urbanistica basata sul regime pubblicistico delle aree, che pur si vorrebbe raggiungere. Si apre così, a meno che non intervengano nuovi orientamenti direttivi, un periodo di lunga attesa per la pianificazione urbanistica.

Quanto l'attesa possa costare sul bilancio nazionale in termini strettamente monetari, pare che nessuno se lo sia esplicitamente domandato, né consta che alcuna indagine in questo senso sia stata promossa.

Eppure sarebbe sufficiente tener presenti i dati sui costi di urbanizzazione che l'applicazione della 167 ha ormai posto in luce e sui quali trattiamo diffusamente a pag. 25 del presente fascicolo: ogni vano costruito reclama mediamente 107.000 lire per opere di urbanizzazione primaria e quasi altrettanto in opere di urbanizzazione generale.

Se il terreno edificabile non è urbanizzato con oneri a totale carico dei proprietari, ed il caso è estremamente raro, la spesa per le opere di urbanizzazione continua ad essere imputata a carico dei bilanci comunali. In tali condizioni ogni licenza firmata dal Sindaco per un immobile di n vani comporta automaticamente un indebitamento pubblico per l'importo di circa lire 107.000 per ogni vano concesso.

Certo, il Comune può anche reagire alla spesa non predisponendo le opere di urbanizzazione primaria. È quanto è avvenuto e continua ad avvenire nei Comuni grandi e piccoli, dove, ad esempio, si è diffusa, proprio in questi anni, l'edificazione edilizia in aree prive di impianti di fognatura e dotate di strade primordiali; ma anche in questo caso la spesa è soltanto dilazionata, non potendosi ammettere che a questi impianti essenziali non si voglia presto o tardi far fronte.

Il costo dell'attesa è dunque facilmente computabile. Vi sono rilevanti cifre di opere di urbanizzazione primaria in arretrato da accertare (ed una circolare ministeriale sarebbe sufficiente a determinarle) ad esse sono da aggiungere l'indebitamento pubblico supplementare per il totale dei vani che saranno costruiti prima dell'applicazione della legge urbanistica nelle zone di accelerata urbanizzazione e quello per il totale dei vani che saranno costruiti nel restante territorio prima dell'applicazione delle singole leggi regionali, quest'ultimo nell'ipotesi in cui la legge rispecchi letteralmente gli accordi attuali.

Delle ipotesi possono essere fondatamente formulate.

Basterà riflettere che ogni mese di ritardo nell'approvazione della legge urbanistica-

comporta, con la costruzione di 200.000 vani al mese<sup>9</sup>, un indebitamento pubblico certo di 20 miliardi di lire, gravanti sugli enti locali. Supposto, inoltre, in prima approssimazione, che la produzione edilizia sia ripartita al 50% tra Comuni di, e non di, accelerata urbanizzazione, questi ultimi, che sono poi quelli economicamente più deboli sarebbero ulteriormente gravanti da un indebitamento mensile di 10 miliardi, per tutto il tempo che potrà anche essere molto lungo, di attesa dell'entrata in vigore della rispettiva legge regionale.

Una pronta approvazione della legge urbanistica, possibilmente reintegrata con il Cap. I del Titolo III del progetto Pieraccini, si pone dunque come misura indispensabile, a breve termine, per frenare la progressiva dilatazione del disavanzo dei bilanci degli Enti locali, che nel '63 ha toccato quasi i 900 miliardi.

Per i tempi lunghi il discorso diventa molto più complesso: esso investe i costi ed i gradi di efficienza delle opere di urbanizzazione generale ed i metodi per l'ottimizzazione della spesa pubblica di urbanizzazione. Su di esso ritorneremo. Per ora ci limitiamo a segnalare all'attenzione dei responsabili della cosa pubblica nel nostro paese gli studi effettuati in Polonia, e particolarmente a Varsavia, per la ottimizzazione dei costi di urbanizzazione generale, che presentiamo in questo fascicolo in prima assoluta.

Essi dimostrano che il problema può essere risolto con metodi scientifici.

Con l'applicazione di tali procedimenti razionali viene definitivamente sconfitto il metodo intuizionista, che, pur permettendo talora di conseguire brillanti soluzioni di sintesi, non consente mai la prova sperimentale ed apre purtroppo la strada a grossolane contrattazioni.

E viene anche dimostrata la necessità e l'urgenza che i *piani del possibile*, che regolano attualmente lo sviluppo delle grandi città italiane e le loro aree metropolitane, tutti sopradimensionati nelle previsioni residenziali e sottodimensionati nelle infrastrutture e nei servizi, essendo stati condizionati dalle posizioni di rendita, cedano al più presto il passo a piani scientificamente approntati ed economicamente meno onerosi per la collettività. Argomento di più, questo, in favore di una sollecita discussione parlamentare della nuova legge.

Infine, non possiamo ignorare il grande sforzo fin qui compiuto dai nostri Comuni per l'applicazione della 167, di cui forniamo una seconda serie di ampio resoconto. Estrapolando le cifre ottenute da 33 Comuni abbiamo calcolato che la 167, applicata nei 261 Comuni che l'hanno adottata, garantirebbe, per il prossimo decennio una ricettività di circa "4,5 milioni di abitanti" su di una estensione complessiva di circa 27.000 ettari. È un primo grande risultato.

Occorre ora effettivamente assorbire i piani della 167 nella nuova legge urbanistica, mantenendone la validità ed uniformando procedure ed indennizzi al fine di consentire ai Comuni il recupero delle spese per le opere di urbanizzazione primaria, così come era previsto dal progetto Pieraccini e come parrebbe conferma. o dai recenti accordi di governo.

Altra, non secondaria, ragione per accelerare l'emanazione della nuova legge urbanistica.



<sup>9</sup> Secondo i dati medi del 1963.