

Alla deriva

Esce anche questo fascicolo senza che la legge urbanistica sia entrata in Parlamento, non ostante iterati annunci in proposito. Riprendendo malinconicamente dai giornali anche quest'ultima edizione ¹, constatiamo che essa non differisce, se non per alcuni e non determinanti particolari, dalle versioni rese note nella imminenza del X Congresso del nostro Istituto a Firenze ed in quella sede motivatamente dichiarate inidonee ad una moderna e democratica politica di pianificazione urbanistica.

Gli argomenti di allora, quali emergono dagli atti del Congresso pubblicati nel presente fascicolo ², restano dunque di attualità. Inascoltata è rimasta la voce dell'INU, mentre maggior udienza hanno certamente ottenuto le scomposte grida dell'ANCE e soprattutto le sue pressioni, se, dopo aver bloccato il progetto Pieraccini, esse son riuscite a svuotare il contenuto delle successive edizioni della legge. Ma imprenditori e proprietari di aree si sono ancora dichiarati insoddisfatti. Nel recente Congresso all'EUR ³, essi hanno violentemente attaccato lo stesso disegno di legge Mancini, anche se in esso è manifesta la premura di venire incontro alle interessate richieste delle categorie imprenditoriali e dei proprietari di aree, ché altro significato non possono avere la dilatazione, oltre gli stessi accordi di governo, della casistica degli esoneri all'espropriazione ⁴, la mancata

esplicita prescrizione dell'obbligatoria compartecipazione alla totalità delle spese per le opere di urbanizzazione relativa agli edifici autorizzati al di fuori delle aree espropriate, sia in periodo a regime (art. 14 ultimo comma) che nelle zone di accelerata urbanizzazione ⁵; il riconoscimento della rendita d'attesa (art. 24) come parte integrante dell'indennità di esproprio ⁶, ed infine la concessione, data all'iniziativa imprenditoriale, di condizionare ancora lo sviluppo urbanistico degli insediamenti attraverso il meccanismo della domanda di aree urbanizzate (art. 28). Esaminando l'ultima versione della legge, sembra quasi che l'obiettivo principale del legislatore sia stato quello di determinare le migliori condizioni ed occasioni di operatività per

1 da «Paese Sera» del 29-1-65 e da «Il Corriere dei Costruttori» del 9-2-65; il testo dell'ultima versione della legge è riportato in allegato al presente fascicolo, tra pag. 174 e pag. 175.

2 vedansi soprattutto le relazioni di Vittorini e di Astengo e gli ordini del giorno, di maggioranza e di minoranza, votati dall'Assemblea dell'INU.

3 tenuto il 12 e 13 febbraio 1965.

4 applicando alle zone di accelerata urbanizzazione anche le eccezioni previste per il periodo a regime, oltre a quelle specificatamente previste per il periodo transitorio.

5 manca nel periodo di accelerata urbanizzazione qualsiasi norma per l'applicazione dei contributi di miglioria consolidati a tutti gli edifici sorgenti su aree esonerate dall'espropriazione e che rappresenterebbero, data l'ampiezza degli esoneri, la stragrande maggioranza dei casi. In tal modo verrebbe ulteriormente confermato l'attuale stato di cose, con le relative conseguenze di disparità di trattamento e di indebitamento senza ricupero delle finanze locali. A che servirebbe la gestione urbanistica, in tali condizioni?

6 la formula adottata è la stessa della legge urbanistica del '42, art. 38, ma non si riuscirà mai a stabilire l'entità degli incrementi attribuiti direttamente o indirettamente dal P.R. in assenza di una generale obbligatoria denuncia periodica del valore d'uso del suolo, che potrebbe anche ottenersi con una modifica ed integrazione della legge 246. In assenza di essa il riconoscimento del valore di mercato, e quindi della rendita di attesa, diventa pacifico.

l'iniziativa imprenditoriale e di cercare di turbare il meno possibile il mercato delle aree.

Del tutto elusa è stata invece l'attesa per la creazione di condizioni di pianificazione territoriale tali da consentire scelte democratiche, operate nell'esclusivo interesse pubblico ai fini di una ottimizzazione, scientificamente accertabile, dei costi infrastrutturali e sociali, in un quadro di raggiunta indifferenza dei proprietari delle aree e di reale equità nei confronti degli *utenti-contribuenti* per quanto riguarda la partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione. Queste sono per noi urbanisti le ragioni politiche e tecniche della legge, e per esse ci battiamo da anni e non solo per conseguire nuove forme di immissione di lotti edificabili a buon mercato, gestiti per di più da anonimi e passivi enti burocratici, ad integrazione delle molte aree «esentesproprio» che continuerebbero ad alimentare per anni un nuovo, rinvigorito mercato di aree.

L'atteggiamento dell'ANCE merita tuttavia ancora qualche ulteriore considerazione, se si vuole analizzare e comprendere i motivi che hanno indotto imprenditori e proprietari di aree a non accettare le offerte del progetto Mancini, giungendo a chiedere non solo il suo rigetto, ma, in aggiunta, anche l'abrogazione della legge 167, definita, con squisito tatto verso il Parlamento, «legge da fantascienza»⁷.

L'arresto quasi completo dell'attività edilizia, del resto da tempo previsto, ma non combattuto con adeguato e pronto intervento pubblico⁸, ha consentito in questi ultimi tempi di tirare le somme: «*tremila miliardi di investimenti per 750 mila vani inutilizzati*»⁹ e di vani non certo di tipo economico! Questo il tremendo consuntivo della distorsione tra offerta e domanda, cinicamente perseguita dalle classi imprenditoriali e pari ad uno scarto di circa il 50% della produzione globale annua, considerata in numero di vani, ma ad un'aliquota forse dell'80% dell'intero investimento annuo nel settore. Una produzione che determini tali consistenze di scarto non vendibile è una produzione, a dir poco, forsennata, che qualsiasi sistema economico condanna e che anche un'economia di mercato deve inesorabilmente e duramente punire. Ma i responsabili, imprenditori e proprietari di aree, stanno ora ciecamente giocando il tutto per tutto. Invece di rendersi conto che la distorsione tra offerta e domanda può esser corretta soltanto con la pianificazione della produzione, e che questa può esser facilitata attraverso l'approntamento di aree urbanizzate in funzione della quantità e dei tipi di alloggi rispondenti alla domanda effettiva accertata e fissata nei piani (ed i piani di zona in attuazione della 167 rappresentano il primo passo in tal senso), invece di offrirsi per realizzare abitazioni di tipo economico operando d'intesa con le amministrazioni pubbliche, agevolandole magari a superare di slancio gli impacci burocratici, essi mirano con insipiente pervicacia a null'altro che a ricostituire il meccanismo produttivo in quelle stesse condizioni che hanno determinato la paralisi della domanda e l'inutile stoccaggio di alloggi non collocabili. E chiedono crediti finanziari e soprattutto libertà di manovra, su tutte le aree, anche su

quelle bloccate per l'uso della 167. A dar via libera in tal senso, si avrebbe come risultato fors'anche la messa in cantiere di un altro milione di vani dello stesso tipo di quelli fin qui costruiti e per i quali è già stata rilasciata licenza edilizia, ma in tale ipotesi certamente si otterrebbe il raddoppio della produzione di vani inu-

⁷ vedasi «Il Corriere dei Costruttori» del 9-2-65 in: «Quello che non si è fatto».

⁸ non da oggi denunciato l'immobilismo della Gescal, ma il peggio pare non ancora toccato; sembra infatti che le nuove norme interne per la scelta delle aree prevedano un iter amministrativo talmente lungo e laborioso da rinviare ancora di molti mesi l'inizio di una applicazione concreta.

⁹ titolo su 5 colonne dell'articolo di fondo di Mario Fazio su «La Stampa» del 10-2-65.

tilizzabili. Una simile politica equivarrebbe al definitivo suicidio economico del paese.

Con buona pace degli imprevidenti costruttori di beni di consumo non richiesti, che hanno dimostrato coi fatti di non essere interlocutori validi, occorre cambiare rotta, anzi uscire dallo stato di «deriva» in cui si trova da anni la produzione edilizia e stabilire una rotta razionale. È per queste ragioni che la nuova legge urbanistica non può e non deve continuare ad alimentare il miraggio lontano della «terra promessa» a regioni costituite, mentre concorre in realtà a mantenere il caos urbanistico per i tempi più ravvicinati, operando discriminazioni fra zona e zona del paese, mescolando assieme sopravvivenze della legge del '42 e nuove norme di inaudita disinvoltura urbanistica, quali quelle sui piani operativi¹⁰, promettendo infine sicura immunità ai detentori di licenze edilizie strappate con i progetti fantasma, nati a migliaia nelle ultime notti del dicembre '63¹¹.

Da questa situazione equivoca occorre onestamente uscire, al più presto, con l'assunzione della piena responsabilità di una chiara scelta. Essa implica, in ogni caso, non la correzione, ma l'abbandono dello schema Mancini, di cui è dimostrata la irrecuperabilità¹². Se questa premessa è condivisa e se è lecito formulare qualche proposta, si può immaginare che a questo punto si aprano varie strade; ma, tra quelle possibili e congruenti alle finalità di una corretta, equa e democratica pianificazione urbanistica e di un pronto, indilazionabile intervento, ne vedrei sostanzialmente due: La prima è di riprendere coraggiosamente lo schema Pieraccini e portarlo di peso e senza mutilazioni in Parlamento; esso risponde agli accordi del primo governo di centro-sinistra, confermati peraltro nella presentazione del secondo governo, e possiede una coerente logica interna, orientata alla pianificazione dell'intervento pubblico come sistema portante dell'iniziativa privata, e consente l'avviamento immediato della pianificazione urbanistica su tutto il paese; accettata questa via, emendamenti o integrazioni, soprattutto per quanto concerne la gestione urbanistica ed i consorzi comprensoriali, potrebbero essere introdotti in sede di esame parlamentare, tenendo presenti, come forme da evitare, le invenzioni antidemocratiche contenute nello schema attuale¹³.

La seconda soluzione è di scindere la legge urbanistica in due distinte parti o leggi: la

prima, per il periodo «a regime», concernente il piano nazionale e la legge-cornice, e la seconda contenente le norme per l'immediata operatività. Per la prima, ancora allo schema Pieraccini ci si dovrà rivolgere se si vuole una base coerente, essendo stato, nel progetto Mancini, deformato perfino lo stesso contenuto urbanistico dei piani.

Per la seconda parte invece ci si potrebbe limitare anche a sole integrazioni e ritocchi della legge del '42. Per ottenere alcuni primi risultati sarebbe infatti sufficiente prescrivere, ma immediatamente, l'obbligatoria attuazione dei P.R.G. mediante piani particolareggiati nelle zone di espansione e di ristrutturazione,

10 sottratti alla discussione dei Consigli comunali e privi di una visione d'insieme; per essi non è neppure definito il contenuto urbanistico.

11 è noto che appena resi noti gli accordi del primo governo Moro, che prevedevano l'esodo dall'esproprio per i proprietari muniti di licenza edilizia, si determinò in molte città la pioggia delle domande edilizie. I progetti, sommariamente redatti in gran fretta ed in serie, con grave scapito della qualità di progettazione, costituiscono un grosso serbatoio di esoneri potenziali, ma anche di potenziale edificazione di tipi di alloggi non economici e quindi non coerenti alla domanda. Le licenze rilasciate durante il 1964 dovrebbero esser per legge dichiarate scadute se non utilizzate entro il 31-12-64, senza possibilità di rinnovo, se si vuole sgombrare il campo da una considerevole massa potenziale di disturbo economico ed urbanistico.

12 vedasi le osservazioni del Consiglio direttivo dell'INU pubblicate a pag. 173 del presente fascicolo.

13 vedansi le critiche svolte a questo riguardo nella relazione sul «Regolamento ed operatività della legge» al X Congresso dell'INU, pag. 164 del presente fascicolo.

applicando sul restante territorio vincoli temporanei e cautelativi di inedificabilità, e favorire la più ampia applicazione dell'art. 18 dell'attuale legge urbanistica; basterebbe, con un articolo di legge, introdurre un contributo forfettario per le opere di urbanizzazione, differenziato per tipi di utenze, ma obbligatorio per tutte le licenze edilizie, per rendere immediatamente equo il trattamento nel confronto degli utenti; basterebbe infine fissare subito gli indici massimi di edificabilità territoriale e fondiaria nelle varie zone urbane, rurali e paesistiche differenziandoli per classi di destinazione d'uso e per regioni, ed invitare quindi fermamente tutti i Comuni, i cui piani ad essi eccedono, ad apportarne entro termini brevissimi la relativa variante nelle norme di attuazione dei P.R.G. vigenti per stroncare ogni ulteriore incremento di congestione urbanistica e di deturpazione del paesaggio nelle zone affette da aberranti indici di edificazione.

È evidente che si tratta di due strade assai differenti fra di loro: la prima tenderebbe a promuovere ovunque nuove condizioni di operatività, secondo la logica dell'acquisizione preventiva delle aree in funzione di scelte programmate, associando riforme strutturali e congiunturali; la seconda tenderebbe a porre anzitutto un minimo di ordine razionale nel presente, correggendone le più gravi distorsioni con l'uso di strumenti in gran parte esistenti o perfezionandi, in attesa di attuare al più presto il successivo passo con l'istituzione dell'ordinamento regionale.

La prima è la strada maestra dello slancio e del coraggio quali si convengono alla situazione del momento, la seconda quella delle piccole ma incisive riforme, sempre preferibili all'inerzia o a riforme squilibrate e confuse. Entrambe obbediscono in ogni caso all'urgenza di operare presto e con l'applicazione di chiari ed uguali criteri su tutto il territorio nazionale.

Certo è che non si può continuare ad andare irresponsabilmente alla deriva nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia: i costi del ricupero diventano di mese in mese più elevati e sono tali da paralizzare, già fin d'ora, l'attività delle amministrazioni locali, la cui faticosa gestazione dopo le elezioni di novembre ha ovunque incontrato difficoltà proprio a causa della mancata decisione governativa di dar corso agli accordi in materia urbanistica.

