

Il nuovo regime dei suoli proposto

dal disegno di legge Bucalossi



IL CEMENTO DELLE BUONE INTENZIONI

Difficile valutare pregi e difetti del progetto. Secondo l'architetto socialista Vittorini, che da anni si batte in difesa del territorio, sono almeno cinque i pericoli cui andiamo incontro

Roma. Con la proroga di un anno dei vincoli urbanistici e col disegno di legge approvato dal consiglio dei ministri sulla «riforma del regime dei suoli», viene se non altro rilanciato sul piano politico il dibattito urbanistico, e il parlamento viene impegnato, si spera a breve termine e salvo complicazioni e cadute, a discutere dopo anni di letargo la gran questione delle aree fabbricabili e dell'assetto del territorio. Dopo le valutazioni della prima ora sono cominciate le analisi approfondite, si manifestano le perplessità, si formulano auspicî: prima ancora di entrare nel merito e fatta salva ogni ottimistica previsione sull'impegno del parlamento a migliorare la sostanza del disegno di legge, si fa da più parti presente che è illusorio attendersi che il problema capitale del regime dei suoli possa essere risolto con un semplice atto legislativo. La questione — scrive «Urbanistica Informa-

di Antonio Cederna

zioni» — è un nodo intricato dell'arretrato capitalismo italiano, che intreccia le proprie radici nell'insicurezza delle contraddizioni e disordini della nostra società. Abbandonando la rendita, controllo delle pigioni e del mercato edilizio, programmazione democratica degli investimenti pubblici e privati e degli strumenti creditizi e finanziari, primato ed efficienza dell'amministrazione pubblica, eccetera, sono tutte componenti della cosiddetta riforma urbanistica: «ciò che è risolutivo, più che una legge, è dunque un insieme di atti, di iniziative e di leggi che, coordinato in una chiara ed esplicita strategia, ponga in essere un processo di riforma» (di cui abbiamo già qualche sintomo in quei comuni dove, dopo il 15 giugno, si ridimensionano i piani regolatori, si bloccano le aree per i

servizi, si estendono espropri e convenzioni anche ai centri storici, si concretano iniziative di edilizia popolare).
Ciò detto, il disegno di legge governativo appare abbastanza enigmatico. I suoi punti qualificanti sembrano essere: 1) il diritto di edificare è attribuito alla pubblica amministrazione, e quindi viene introdotto l'istituto della «concessione» in luogo della licenza edilizia; 2) l'onerosità della concessione, per cui, salvo eccezioni, l'imprenditore deve pagare un contributo commisurato al costo di costruzione e alle opere di urbanizzazione; 3) la riduzione di questo contributo per coloro che operano nelle aree sottoposte a regime pubblico (legge 167) e per coloro che si impegnano mediante convenzioni a rispettare determinati prezzi di vendita e canoni di locazione; 4) l'obbligo per i comuni di adottare programmi esecutivi pluriennali (3-5 anni), rila-

sciando le concessioni solo nel loro ambito, per dare avvio a una politica razionale di pianificazione; 5) l'inasprimento delle sanzioni per l'abusivismo (acquisizione al patrimonio comunale delle opere, demolizione a spese del costruttore). Con ciò, ha dichiarato il ministro Bucalossi, «si ha una riforma che assicura un maggior controllo pubblico sull'uso del suolo», «si consente l'avvocazione ai pubblici poteri di una parte dei plusvalori» (che i comuni devono destinare a opere di urbanizzazione e risanamento dei centri storici), «si inducono gli imprenditori a operare nelle zone di edilizia pubblica» «abbandonando gli investimenti speculativi».

Difficile dire se questo sia proprio vero. A parte le complesse obiezioni giuridiche sollevate da alcuni (se si tratti di una reale «concessione» o non piuttosto di una semplice autorizzazione, se la concessione significhi realmente quella separazione fra «jus edificandi» e diritto di proprietà che è sempre stata considerata pressa essenziale a una riforma dei suoli eccetera), una valutazione del disegno di legge non risulta, almeno per chi scrive, del tutto agevole. Sentiamo allora l'opinione autorevole di Marcello Vittorini, esperto del partito socialista, che da anni si batte contro i molteplici aspetti che assume il malgoverno del nostro territorio. Dice che i punti fondamentali del provvedimento (riserva pubblica del diritto di edificazione, concessione a titolo oneroso nell'ambito dei programmi poliennali di intervento, sulla base di convenzioni riguardanti la determinazione dei prezzi di vendita, dei canoni di affitto eccetera) rischiano di rimanere a livello di petizione di principio, «perché l'articolazione della legge, nella stesura attuale, li rende praticamente inattuabili».

Primo. Le norme transitorie consentono grandi facilitazioni a chi costruisce entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge e forti sconti a chi costruirà entro diciotto-trentasei mesi. Ci sarà dunque «una corsa alle licenze edilizie, senza per altro alcun impegno a tradurle in opere», come è successo per il famigerato anno di moratoria concesso dalla legge ponte (1967-1968), per cui «ci sono comuni ancora alle prese, dopo sette an-

ni, con licenze rilasciate allora». Secondo. La legge stabilisce i programmi poliennali, ma «non fissa i termini per la realizzazione delle opere previste nelle concessioni, e l'esproprio è previsto solo per le aree per le quali non è stata presentata domanda di concessione». Così il programma poliennale anziché assumere, come dovrebbe, «carattere strettamente vincolante, diventa uno strumento indicativo assolutamente inadeguato per controllare lo sviluppo delle città e porre le premesse di una pianificazione operativa: si prevede dunque un fiorente mercato delle aree e delle concessioni». Terzo. La legge distingue tra coloro che accettano di stipulare convenzioni (col controllo dei prezzi e dei canoni) e coloro che possono liberamente costruire, vendere o affittare: ma «la differenza è troppo esigua, e si riduce al 5-15 per cento del costo di costruzione; in tal modo — osserva Vittorini — si scoraggia ulteriormente l'edilizia convenzionata, si ritarda l'applicazione dell'equo canone e l'attuazione delle leggi per l'edilizia economica e popolare ad esclusivo vantaggio dell'edilizia destinata al libero mercato o alla speculazione. Si continueranno a costruire case senza cittadini, di fronte a un numero crescente di cittadini senza casa». (Come è noto

ci sono sette milioni di stanze sfitte o invendute e quasi un milione e mezzo di famiglie in cobabitazione.) Quarto. Dice la legge che le regioni possono autonomamente stabilire quali sono i comuni esonerati dalla formazione dei programmi poliennali: «Ancora una volta si rischia di comprendere solo i comuni più grossi (qualche centinaio) e di lasciar fuori tutti gli altri (molte migliaia), abbandonando in balia dei proprietari di aree, che avranno diritto alla concessione dimostrando soltanto l'esistenza delle opere di urbanizzazione o l'impegno a realizzarle». Comuni minori significa spesso quelli in zone pregiate dal punto di vista ambientale, quelli cioè che sono più bersagliati dalle immobiliare: ci si può quindi aspettare nuove ondate di seconde case, alienazione di demani, costruzioni a nastro lungo le strade, eccetera. Quinto. «Addirittura folle», commenta Vittorini, «è infine la concessione gratuita prevista dal disegno di legge per gli interventi di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione. Ciò significa consegnare alla speculazione tutti i centri storici e tutta l'edilizia esistente, con l'inevitabile espulsione dei ceti meno abbienti», la sostituzione di uffici alle residenze, la terziarizzazione, la rinuncia ad applicare la legge sulla casa anche al costruito e all'esistente (che ammonta a circa dodici milioni di vani). Con ciò, incalza l'istituto nazionale di urbanistica, si favorisce la trasformazione della rendita fondiaria in rendita immobiliare, senza sottoporre gli operatori ai minimi vincoli sociali (a cominciare dall'equo canone).

I motivi di perplessità sono dunque molto gravi. Perché la nuova legge sia l'occasione per la gestione pubblica del territorio — conclude Vittorini — occorre un «deciso potenziamento delle capacità di spesa e di intervento delle autonomie locali», una profonda trasformazione dei criteri di ripartizione delle risorse (che dovranno essere finalizzate alla domanda sociale), degli strumenti creditizi e fiscali della finanza locale. Ciò è ancora possibile, purché il parlamento svolga un serio e rapido lavoro per ricondurre il testo governativo alla coerenza con i punti fondamentali che esso già contiene. È auspicabile che questo lavoro sia svolto con la diretta partecipazione delle regioni, dei comuni, dei sindacati, degli enti di cultura, di tutti gli organismi che si sono finora battuti per una vera riforma urbanistica. □



Il disegno di legge per le aree fabbricabili e l'assetto territoriale porta la firma di Bucalossi

18-12-75