PROBLEMA DELLA CASA E NUOVE LEGGI

(*continuazione*) (*)

EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

L'On. Sullo, Ministro dei Lavori Pubblici, presentando alla Camera, per l'approvazione, il disegno della **legge 14 febbraio 1963, n. 60,** « Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori », così ne precisava le finalità, comuni alla politica generale dello Stato in materia urbanistica: « 1°) assicurare la casa a tutti i lavoratori, segnatamente a quelli che debbono trasferire la loro residenza da una zona all'altra; 2°) accelerare la riduzione degli indici di affollamento; 3°) provvedere alla bonifica di molti centri e anche di zone rurali che hanno bisogno di risanamento edilizio; 4°) facilitare l'estensione dei servizi civili a tutte le abitazioni che ne siano sprovviste e che diano garanzia di non dover essere demolite » (1).

Ed è appunto nell'intento di **estendere nella categoria dei lavoratori l'accesso alla proprietà della casa,** che la legge sopra citata concede agli assegnatari della precedente Gestione INA-Casa di poter scegliere tra il riscatto dell'alloggio, che passerebbe immediatamente in loro proprietà, e la continuazione dell'attuale rapporto: per gli assegnatari con patto di futura vendita, il passaggio viene effettuato o attraverso il riscatto in unico versamento globale del debito residuo, beneficiando dello sconto del 5%, oppure con imposizione di ipoteca legale a garanzia di pagamento delle rate residue; i locatari possono trasformare il loro titolo in assegnazione in proprietà, con riconoscimento degli affitti versati per la locazione agli effetti del riscatto.

Nel rapporto di locazione, per gli alloggi non richiesti in proprietà, subentrano alla Gestione INA-Casa, decaduta con l'entrata in vigore della legge (1 aprile 1963), l'Istituto Autonomo Case Popolari o altri enti o istituti riconosciuti a norma del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165 (artt. 1-8).

(*) Cfr.: *Aggiornamenti Sociali*, aprile 1963, p. 241, [rubr. 18].
(1) *Resoconto Sommario* 767, 15 gennaio 1963, p. 9.

Il nuovo programma decennale per la costruzione di case per i lavoratori risulta ispirato ad una sana politica urbanistica, intesa oltre che ad un razionale impianto dei nuovi nuclei anche ad assicurare una maggiore libertà di scelta, prevede: il coordinamento dei programmi con tutta l'attività edilizia, nel quadro della programmazione economica nazionale; la ripartizione dei fondi per Regione, Provincia, comprensori intercomunali, tenendo presenti le rispettive particolari situazioni abitative; l'inserimento degli alloggi « in quartieri muniti dei requisiti necessari alla civile convivenza » (art. 4) e socialmente integrati; « studi e ricerche operative nel settore dell'edilizia residenziale e [...] attuazione di progetti pilota » (art. 23); aree prescelte secondo i criteri stabiliti nella legge 18 aprile 1962, n. 167; possibilità, da parte dei futuri assegnatari, di intervenire nelle decisioni che riguardano le loro case, grazie alla partecipazione, nel Comitato centrale, di loro rappresentanti; possibilità offerta all'industria privata di operare nel settore dell'edilizia economica ed al lavoratore di scegliere la propria casa dove vuole e come vuole.

All'attuazione del programma, diviso in piani pluriennali, provvede la « *Gestione case per lavoratori* » (art. 19); l'esecuzione dei programmi nelle singole Province è affidata agli Istituti autonomi per le case popolari (art. 27).

Il programma di attuazione si articola in quattro settori:

1) costruzione di alloggi destinati alla generalità dei lavoratori subordinati;

2) costruzione di alloggi per dipendenti di aziende ed enti privati o pubblici, con anticipazione dei contributi da parte dei datori di lavoro;

3) costruzione di alloggi per cooperative di lavoratori;

4) costituzione di un fondo per prestiti ai lavoratori « *i quali intendano costruire od acquistare un alloggio per uso di abitazione familiare ovvero provvedere al miglioramento ed al risanamento di alloggi di loro proprietà* » (art. 16) (2).

Norme per l'attuazione della legge, previste entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, preciseranno i criteri operativi.

Obiettivo principale della legge resta, comunque, quello di risolvere il problema dell'alloggio a buon mercato per le classi meno abbienti. Il raggiungimento, però, di questa finalità precipua implica condizioni di fatto che rendano minimi gli inconvenienti sinora rilevati nella attuazione dei piani edilizi, ai quali abbiamo accennato nella prima parte di questo articolo.

---

(2) Al finanziamento del programma decennale si provvede con i contributi obbligatori: *a*) da parte di tutti i lavoratori, esclusi gli agricoli, in misura del 0,35% delle retribuzioni mensili; *b*) da parte delle aziende, enti ed amministrazioni (escluse le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza) in misura del 0,70% delle retribuzioni mensili corrisposte; lo Stato concorre: con il 4,30% del complesso dei contributi di cui sopra; con il 3,20% del costo, fino all'importo di lire seicentomila a vano, per ogni alloggio completato entro il 31 marzo 1973. In più si fa assegnamento sul gettito dei riscatti anticipati e sui canoni di affitto degli alloggi trasferiti in proprietà degli I.A.C.P. e di altri enti.

Sotto questo profilo riveste importanza fondamentale **il problema delle aree edificabili** nei suoi due aspetti essenziali di:

1) **problema di costi:** necessità di poter disporre di terreni, per la costruzione di alloggi, a costo minimo perché l'incidenza di tali costi (che abbiamo visto valutata al 30-50% del costo totale) nel costo dell'abitazione, ferma restando la spesa prevista, non venga a ripercuotersi sulla qualità dell'alloggio stesso; necessità di ridurre gli oneri che i Comuni e gli altri enti si trovano a doversi addossare per l'attuazione di opere pubbliche e di infrastrutture indispensabili per una adeguata organizzazione urbanistica degli insediamenti, oneri che in larga misura dipendono dall'alto prezzo dei terreni;

2) **problema di massima razionalità** nella realizzazione urbanistica degli insediamenti: è necessario poter orientare l'espansione dell'abitato e le destinazioni d'uso del suolo (industriale, agricolo, residenziale, ecc.) secondo scelte spaziali conseguenti a scelte economiche nel quadro della programmazione generale: lo sviluppo della città non può essere sottratto e reso autonomo rispetto alla situazione economica e sociale del territorio che la circonda e ne condiziona l'espansione. Il problema, infatti, della pianificazione urbana si profila oggi nei termini della « città-regione » come « luogo degli insediamenti di diversa specializzazione resi omogenei dall'esistenza di interrelazioni sociali ed economiche » (3), problema che si pone a partire dalla istanza di coordinamento di insediamenti urbani ed insediamenti rurali, di sviluppo industriale e sviluppo agricolo, di disciplina della imponente « colata » di cemento che va dilagando indiscriminatamente; per tutto questo è necessario un adeguato « controllo d'uso del suolo ».

AREE PER L'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

In quest'ordine di fatti la **legge Ripamonti,** sull'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare (**legge 18 aprile 1962, n. 167** « Disposizione per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare »), costituisce uno strumento di importanza considerevole.

« Scopo principale della legge è quello di creare comprensori di aree, urbanisticamente inquadrati e definiti attraverso appositi piani, da destinare alla costruzione di case economiche e popolari nonché alle opere e ai servizi complementari, urbani e sociali.

« Tali piani sono intesi, da una parte ad assicurare una disponibilità di aree alle quali può e deve attingere, a condizioni di favore, l'attività

(3) Arch. GIANCARLO DE CARLO, citando GRAVIER: Relazioni del seminario « *La nuova dimensione della città - La città regione* », Stresa 19-21 gennaio 1962; ILSES Milano, febbraio 1962, p. 140.

edilizia sia economica che popolare, e dall'altra a garantire che tale attività non si svolga più - come finora è avvenuto - in maniera episodica e frammentaria, ma nel quadro di una programmazione ben definita nel tempo e nello spazio ed armonicamente inserita nell'organismo cittadino » (4).

La legge prescrive la formazione obbligatoria, da parte dei Comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti (facoltativa per gli altri), di un piano delle **zone destinate alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare** (5). L'estensione di tali zone va « determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare e del suo prevedibile sviluppo per un decennio » (art. 3).

Prendendo atto della necessità attuale di risolvere i problemi delle grandi città mediante decentramento abitativo su vasti spazi circostanti, attrezzati convenientemente di efficiente rete di comunicazione e di trasporti, la legge stessa prevede esplicitamente **Consorzi tra Comuni** per l'attuazione dei programmi di edilizia economica e popolare.

Stabiliti modalità e termini per la formazione dei piani, allo scopo di procedere con rapidità e snellezza, la **competenza per l'approvazione di essi** è demandata al Provveditore regionale delle opere pubbliche a meno che il piano comporti varianti ai piani regolatori vigenti, nel qual caso debbono essere approvati dal Ministro dei Lavori pubblici. I piani approvati hanno efficacia per dieci anni e valore di piano particolareggiato ai sensi dell'articolo 16 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

L'approvazione del piano comporta inoltre: dichiarazione di pubblica utilità per le opere in esso previste e di indifferibilità ed urgenza; vincolo di espropriabilità delle aree comprese nel piano durante il periodo di efficacia del piano stesso.

Le norme procedurali per la espropriazione delle aree, contenute negli articoli 12 a 15, migliorano le condizioni rispetto al prescritto dall'articolo 18 della legge urbanistica: l'indennità di esproprio è determinata dall'ufficio tecnico erariale, nella misura prevista dalla vecchia legge

---

(4) Circolare n. 2611 del 15 luglio 1962 « *Istruzioni per l'applicazione della legge* 18 *aprile* 1962, *n.* 167, *recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare* », Ministero LL.PP., Direzione Generale Urbanistica ed Opere Igieniche.

(5) Le caratteristiche degli alloggi popolari restano quelle fissate dall'art. 5 della legge 2 luglio 1949, n. 408 a modifica dell'art. 48 del T. U. 28 aprile 1938; in merito appare auspicabile un adeguamento alle nuove esigenze sociali. Né appare meno opportuna una organica sistemazione di tutta la materia legislativa che riguarda l'argomento. Osserva giustamente il prof. PERINI: « *La legislazione sull'edilizia economica e popolare, a parte l'incompleto T. U. del* 1938, *è formata da più di trenta leggi emanate spesso frettolosamente a seconda delle pressanti esigenze del momento ed è del tutto inorganica e spesso contraddittoria* » (*Edilizia economica e popolare*, in *Novissimo Digesto italiano*, UTET 1960, p. 390). L'on. SULLO, nella seduta del 15 gennaio 1963 alla Camera dei Deputati, ha accennato alla costituzione di una commissione, presieduta dal Sen. Ceschi, che entro aprile avrebbe dovuto riferire sulla riforma della edilizia statale e sovvenzionata (Resoconto sommario 767, p. 9).

25 giugno 1865, n. 2359, «*in base al valore venale - e cioè al giusto prezzo che avrebbe l'immobile nella libera contrattazione di compravendita - riferito a due anni prima della delibera del piano. La legge stabilisce, altresì, che nella determinazione dell'indennità di esproprio non si debba tener conto degli incrementi di valore dipendenti direttamente dalla formazione ed attuazione del piano*» (6). Eventuali contestazioni non interrompono il corso dell'espropriazione e non ne impediscono gli effetti (art. 14).

Ai Comuni è concessa facoltà di formarsi, attraverso l'acquisizione bonaria o mediante esproprio, un **patrimonio di aree** che non superi, in ogni modo, il 50% di tutte le aree incluse nel piano; queste, una volta urbanizzate, vengono cedute a cooperative o privati che si impegnino a costruire case economiche e popolari in conformità alle previsioni del piano. Il prezzo di cessione risulta determinato, congiuntamente, dal prezzo di acquisto o indennità di esproprio, spese di urbanizzazione, destinazione e volume fabbricabile.

Le rimanenti aree dei piani di zona, non incluse nei patrimoni comunali, sono riservate per la costruzione di case popolari (escluse quindi le case economiche) da parte degli enti pubblici, dall'INCIS, IACP, Gestione Case popolari, ecc. Tali enti possono acquistare le aree ovvero espropriarle, previa indicazione al sindaco (entro il mese di novembre di ogni anno) delle aree scelte e dell'entità delle costruzioni da eseguire. La urbanizzazione è a carico dei Comuni.

Queste disposizioni, congiuntamente all'**opzione concessa dalla stessa legge ai privati di «costruire direttamente,** sulle aree stesse, fabbricati aventi caratteristiche di abitazione di tipo economico o popolare» (art. 16), ed al disposto dalla legge istitutiva del piano decennale, hanno tra le altre finalità quella di **evitare la deplorata formazione di quartieri monoclasse,** quasi esclusivamente abitati da operai e piccoli impiegati.

E' questo uno degli aspetti che ha contribuito a declassare socialmente i quartieri dell'edilizia sovvenzionata: i complessi abitativi destinati ad assegnatari di un unico ente suscitano in costoro un senso di inferiorità nei confronti degli altri ambienti cittadini, più vari per rappresentanza di tipi sociali; i complessi «aziendali», anche se confortevoli, ma isolati e xenofobi, appaiono come estensione a tutto il modo di vivere del quadro dell'azienda stessa, imponendo agli uomini una limitazione di orizzonti sociali che rischia di renderli gretti, perpetuando dispute, incomprensioni, fermenti.

Dopo le ore di lavoro, l'uomo deve ritrovarsi con altri uomini, responsabili, ciascuno, di una parte della civiltà: tendenza quindi all'integrazione sociale degli insediamenti, per cui, a condizioni economiche simili, il diverso livello di cultura e di educazione, la varietà di provenienza con connesse diversità di abitudini e di mentalità, il passaggio stesso dei più giovani da un livello di cultura ad uno superiore, costituiscano elementi di maturazione e di arricchimento morale e spirituale per tutti.

(6) Circolare citata.

AREE ED INCREMENTI DI VALORE

La **legge 5 marzo 1963, n. 246,** « Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 », per le finalità a cui è intesa, si collega alle precedenti in una politica che ha per obiettivo la soluzione del problema dell'abitazione a buon mercato per i meno abbienti.

La legge si propone di:

1) **far tornare alla collettività almeno una parte degli incrementi di valore,** goduti dai proprietari di terreni urbanizzati, dovuti sia ad espansione urbanistica sia a spese per infrastrutture sostenute dai Comuni con danaro pubblico: l'incidenza della spesa, soprattutto nei bilanci comunali dei centri maggiori, si comprende se si riflette agli elevati costi di urbanizzazione e di gestione per servizi pubblici ed attrezzature collettive (dalle fognature al verde pubblico, dalle strade all'illuminazione, e via dicendo) necessarie alla vita civile della popolazione; quando a tali costi si aggiungono gli alti prezzi dei terreni le cifre aumentano;

2) **porre un freno alla speculazione sulle aree** allo scopo di aumentare la disponibilità di terreni fabbricabili da mettere a disposizione dei cittadini, a minor prezzo: quanto si sia aggravata in questi ultimi anni, in relazione all'attività edilizia pubblica e privata, la speculazione sulle aree fabbricabili, e possibile rilevarlo, tra l'altro, dall'intensa attività legislativa intesa a porvi un argine (è del 1953-54 il progetto legislativo elaborato dall'On. Storoni, Assessore al Comune di Roma, per un'imposta annua sulle aree fabbricabili; successivamente, nel corso della seconda legislatura, si contano almeno cinqu proposte o disegni di legge). Appare evidente il peso che queste finalità hanno sulla razionale organizzazione degli insediamenti e su un efficiente assetto urbanistico delle città.

L'attuale situazione di fatto, in materia di prezzi dei terreni edificabili, almeno per quel che riguarda le più importanti città italiane, appare da alcuni dati citati in sede di discussione di questa legge al Senato (7):

---

(7) *Senato della Repubblica,* resoconto stenografico, sedute 665, 666, 18-19 dicembre 1962, pp. 31044-31069, 31075-31096, passim.

Torna a proposito ricordare le parole di Pio XII nel discorso ai rappresentanti dell'Istituto Romano per le Case Popolari, in occasione del cinquantenario dell'Istituto stesso, il 21 novembre 1953: « *Combattete dunque con tutti i mezzi, che il bene comune giustifica, l'usura fondiaria ed ogni speculazione finanziaria economicamente improduttiva con un bene così fondamentale qual è il suolo. I cosiddetti alveari o caserme d'affitto, di antica e di nuova costruzione, sono per lo più una conseguenza delle negligenze di coloro che portano la responsabilità del bene*

— *per Milano*: a Novate milanese, nel 1949, l'incidenza del costo del terreno era di 40.000 lire per vano; nel 1962 è salita a 400.000; nel Comune di Cinisello (a 7 km. da Milano) aree, che sino a ieri erano prati, costano 200-400 mila lire a vano; nella circonvallazione esterna l'incidenza dell'area per locale va dal milione ai due milioni e nella prima circonvallazione da due a quattro milioni per vano. Man mano che ci si avvicina al centro le cifre salgono: terreni prospicienti Corso V. Emanuele che, nel 1947 costavano 300 mila lire al metro quadro, nel 1951 erano saliti ad un milione al metro quadro e, sempre in questa zona, l'incidenza del costo dell'area per locale è salita a 8-9 milioni;

— *per Torino*: nella semiperiferia il costo di aree per vano, che nel 1951 era di 300.000 lire è salito (nella stessa località) a 900.000 lire; sul Lungo Po è stato chiesto un milione a metro quadro per un terreno che cinque anni fa era stato offerto a 100 mila lire;

— *per Roma*: lasciando da parte le zone più o meno centrali (dove i prezzi delle aree son saliti a livelli proibitivi), nella zona prenestina, terreni che nel 1949 costavano 1.500 lire al metro quadro son saliti, nel 1962, a 30-40.000 lire; a 20 km. dal Campidoglio i terreni costano sulle 10.000 lire al metro quadro.

E si potrebbe continuare con *Punta Ala* (nel Comune di Follonica) dove i terreni raggiungono le 50.000 lire al metro quadro; con i terreni ai *margini dell'Autostrada del Sole*, che hanno avuto anch'essi incrementi vertiginosi in questi ultimi anni, e via dicendo.

Si tratta di « fenomeno congiunturale »? « La fase ascensionale dei prezzi è ormai conclusa »? Non si direbbe dal momento che la speculazione continua ad imperversare ovunque. Comunque, la situazione dei Comuni, che dovrebbero addossarsi le ingenti spese per servizi pubblici ed infrastrutture risulta (dalla stessa fonte citata) in questi termini: « i **debiti dei Comuni italiani**, che erano ancora - ed erano già molti - 689 miliardi nel 1956, dopo quattro anni sono passati quasi al triplo, ai 1514 miliardi del 1960 [...] e oggi siamo nell'ordine debitorio di due mila miliardi ».

Se si riflette che per rispondere al **fabbisogno edilizio** dei prossimi otto anni, sono necessari almeno, come abbiamo detto all'inizio di questo articolo, 25 milioni di vani, il che significa, con una densità valutabile in 25 mila metri cubi per ettaro, non meno di 750 milioni di metri quadri di nuove aree edificabili, senza contare le aree per gli indispensabili servizi pubblici e sociali e per le infrastrutture (con un totale globale più o meno pari a un miliardo e mezzo di metri quadrati di terreno), ci si può render conto, con un po' di buona volontà, di cosa si prepara per chi cerca casa e per i Comuni.

La nuova legge trasforma in **« imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili »** il « contributo di miglioria generica » della vecchia legge, inteso a colpire « l'incremento di valore delle aree fabbricabili, che sia da attribuirsi all'espansione

comune e dei provvedimenti preventivi ch'esso esige » (*Discorsi e radiomessaggi di S.S. Pio XII*, XV, Poliglotta Vaticana, p. 479).

dell'abitato ed al complesso delle opere pubbliche eseguite dal comune » (8).

In virtù della nuova legge, tutti i Comuni hanno facoltà di istituire tale imposta che, però, è obbligatoria per i Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o capoluoghi di Provincia o dichiarati di soggiorno o cura oppure limitrofi di Comuni aventi non meno di 300.000 abitanti.

Il prelievo del tributo è previsto all'atto di alienazione dell'area fabbricabile o di utilizzazione edificatoria della stessa.

I Comuni, che deliberano l'istituzione dell'imposta entro un anno dall'entrata in vigore della legge, possono fissare al primo gennaio del decimo anno antecedente a quello nel quale la delibera è stata adottata, la data di riferimento per il computo dell'incremento.

L'incremento di valore viene calcolato facendo la differenza tra il valore di mercato dell'area fabbricabile alla data di inizio di applicazione dell'imposta, ed il valore di mercato al momento della alienazione o della utilizzazione edificatoria.

Per le società di capitali e altri, intestati su aree fabbricabili per un valore globale superiore a 100 milioni, l'imposta si applica ogni 10 anni, indipendentemente da alienazione o utilizzazione edificatoria.

L'aliquota di imposizione è prevista con criteri di progressività per un prelievo mediamente non inferiore al 15% dell'incremento di valore.

Ai Comuni, al fine di formarsi un demanio d'aree da destinare all'edilizia, è data facoltà di acquisire aree al prezzo corrispondente al valore dichiarato dal contribuente agli effetti dell'imposta, maggiorato dagli interessi legali alla data della dichiarazione.

La seconda parte della legge riguarda il « **contributo di miglioria specifica** » sul maggior valore dei beni immobili rustici ed urbani che sono conseguenza diretta o indiretta dell'esecuzione di singole opere pubbliche o della introduzione di pubblici servizi oppure connessi a modifiche nei piani regolatori particolareggiati o a piani per l'edilizia popolare.

L'aliquota del contributo, che viene fissata dall'amministrazione competente in misura non superiore al 33% del maggior valore acquisito dall'immobile, è a vantaggio di Regioni, Province, Comuni e consorzi di enti pubblici territoriali.

Il contributo viene determinato facendo la differenza tra il valore di mercato corrente dei beni dopo l'esecuzione dell'opera o della variante ed il prezzo che quei beni avevano al 1° gennaio dell'anno precedente alla delibera di dar corso all'opera o alla variante.

---

(8) *T. U. per la Finanza Locale*, approvato con R. D. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 236.

Il contributo viene riscosso in dieci annualità eguali per valori divenuti definitivi a seguito della procedura di accertamento, comprensive degli interessi del 5%.

Il 50% del gettito del tributo va devoluto a spese per acquisto ed espropriazione di aree e a spese per la sistemazione di infrastrutture e servizi.

La legge sull'acquisizione di aree ha suscitato **qualche perplessità:** i piani per l'edilizia economica e popolare, da redigere in tempi piuttosto brevi, non rischiano di stabilire una pericolosa pregiudiziale per la futura sistemazione del territorio nel quadro della programmazione economica nazionale? Se vi è correlazione tra scelte economiche e scelte spaziali, come s'è detto, le scelte spaziali già effettuate non finiranno per ripercuotersi sulle scelte economiche? e con quale portata?

La interdipendenza o correlazione tra programmazione economica e pianificazione urbanistica ci sembra puntualizzata con sufficiente chiarezza dall'Arch. Ceccarelli: *« E' dunque strettamente necessario che in primo luogo gli economisti forniscano la gamma completa delle alternative che avranno dedotto dalle loro interpretazioni e che, in secondo luogo, i sociologi facciano altrettanto per il loro settore. Il compito degli urbanisti sarà allora chiaro: verificare in sede urbanistica le diverse alternative, offrire nell'ambito dell'organizzazione dello spazio soluzioni di forma che permettano alle scelte economiche e sociologiche di attuarsi ed esprimersi nel modo più efficiente, nel modo cioè in cui non si contraddicono i principi per cui le scelte sono avvenute »* (9).

Maggiori perplessità e riserve suscita la legge sull'imposta: non finirà essa per riversarsi sugli inquilini o su coloro che acquistano case? Anziché arricchire il mercato delle aree e farne scendere i prezzi, non contribuirà ad elevare i prezzi stessi, con conseguente incidenza maggiore nel costo degli alloggi? E, infine, non avrebbe esercitato migliore azione calmieratrice sul costo dei terreni (contribuendo a risolvere i problemi connessi e vista sempre come soluzione di ripiego), l'imposta annua sul valore dei terreni, con clausola di esproprio da parte dell'ente locale al prezzo dichiarato ai fini di tale imposta?

Queste ed altre perplessità (che verranno esaminate, sotto il profilo economico e nel quadro di tutta la materia, da un economista in un prossimo articolo) ribadiscono la necessità di una nuova legge urbanistica che tratti organicamente anche il problema della casa nello spirito e nelle prospettive dell'attuale assetto economico ed istanze urbanistiche.

DISEGNO DI LEGGE URBANISTICA

Molto s'è detto e molto si continua a dire sul disegno di legge urbanistica **redatto da una Commissione di tecnici** sotto la presidenza dell'on. Sullo ed attualmente all'esame del CNEL (Con-

(9) Relazione ILSES citata, p. 162.

siglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro); qui giova passarne in rapida rassegna le linee generali, con qualche considerazione in merito.

Il disegno di legge prevede, per il **periodo antecedente all'entrata in funzione degli organi di programmazione**, un Comitato di dieci Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio, al quale è demandato il compito di « emanare direttive tecniche generali per la formazione dei piani e delle opere di urbanizzazione » (art. 3), indirizzando e coordinando, a livello nazionale, la pianificazione urbanistica « nel quadro della programmazione economica nazionale e in riferimento agli obiettivi fissati da questa » (art. 1).

Il Titolo II (artt. 4-34) stabilisce i **principi fondamentali ai quali dovrà ispirarsi la legislazione regionale** per la disciplina della pianificazione urbanistica e dell'attività edilizia. Gli istituti dei piani regolatori hanno subito ulteriore adeguamento nei procedimenti di formulazione (più unitaria e flessibile), di approvazione e di attuazione in vista dei contenuti economici e dei loro diversi rapporti con le decisioni urbanistiche ai vari livelli e grazie all'esperienza raccolta attraverso l'applicazione della legge urbanistica del '42. Il progetto prevede quattro tipi graduali di piano urbanistico: regionale, comprensoriale, comunale generale e comunale particolareggiato (10).

Il Titolo III (artt. 35-63) contiene disposizioni da applicare « fino a quando ciascuna Regione non avrà emanato norme legislative sull'urbanistica in conformità dei principi stabiliti nel titolo II della presente legge, e salva, in ogni caso, l'applicazione delle norme di cui ai titoli I e IV » (art. 35).

In merito a questo titolo, la relazione alla legge osserva: « le numerose e complesse norme contenute nel titolo III forniscono un esempio di quello che potrebbe essere il contenuto di una legge urbanistica regionale » (11).

Nel Titolo IV (artt. 64-79) sono contenute le disposizioni da applicare « tanto prima dell'intervento delle leggi regionali quanto dopo tale intervento » (relazione) e comprende norme circa la **tutela dei centri storico-artistici ed ambientali** e le opere di risanamento; disposizioni di carattere finanziario e tributario e sanzioni cautelative dell'attuazione conforme dei piani regolatori.

Il Titolo V (artt. 80-87), infine, è di transizione tra la legge del '42 e la nuova, di cui prevede l'entrata in vigore a sessanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Ovviamente sarebbe lungo far seguire a questo schematico « excursus » un esame dettagliato dei singoli titoli, e, d'altra parte, esorbiterebbe dai limiti dell'argomento preso in esame, il proble-

(10) Dei criteri informatori di tali piani abbiamo trattato in *Prospettive urbanistiche*, *Aggiornamenti sociali*, gennaio 1963, pp. 50-54 [rubr. 18].

(11) *Relazione alla Legge urbanistica*, ciclostilata, p. 6.

ma cioè dell'alloggio a buon mercato. Ad esso ha più diretta attinenza il disposto dagli articoli 23-26 del titolo II che trattano degli strumenti di attuazione dei piani comunali particolareggiati.

Il progetto di legge urbanistica, all'articolo 23 (espropriazioni) recita:

« Nell'ambito del piano particolareggiato il comune promuove l'espropriazione, anche per zone, secondo i tempi determinati dalle necessità delle fasi di attuazione:

« a) di tutte le aree inedificate, comprese quelle facenti parte del patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici;

« b) delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quelle previste dal piano particolareggiato.

« Il Comune espropria anche quelle aree inespropriate che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato vengono a rendersi edificabili per qualsiasi causa » (12).

In merito all'indennità di espropriazione l'articolo 24 dispone:

« Per le aree che, prima dell'approvazione del piano regolatore generale, non avevano destinazione urbana secondo i piani approvati, l'indennità di espropriazione è determinata considerando il terreno come agricolo e libero da vincoli di contratti agrari.

« Per le aree inedificate già comprese in zona urbanizzata, l'indennità di espropriazione è stabilita in base al prezzo di cessione dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore ad un coefficiente massimo stabilito dal Comitato dei Ministri di cui all'art. 1.

« Per le aree che, prima dell'approvazione del piano regolatore generale avevano destinazione urbana ed erano coperte da costruzioni, l'indennità di espropriazione è ragguagliata al valore venale della costruzione. Si applica, tuttavia, il comma precedente qualora l'indennità in base ad esso calcolata risulti più favorevole al proprietario.

« In ogni caso l'indennità è fissata prescindendo da qualsiasi incremento di valore che si sia verificato o possa verificarsi direttamente o indirettamente per effetto della progettazione, dell'adozione e dell'attuazione del piano regolatore generale ».

E' fuori dubbio che nelle citate norme di legge appaiano **inconvenienti di vario genere**: tra l'altro, in fase transitoria, verrebbero colpiti proprietari « speculatori » e chi ha comprato caro un « fazzoletto » di terra per costruirvi la propria casa; risulterebbe ridotto il credito, su mutui garantiti sul valore dei terreni, per aziende edilizie ed industrie, e così via.

A parte, comunque, gli altrettanto **indubitati vantaggi** che

(12) L'espropriazione può essere promossa sino dall'atto di adozione del piano generale; l'articolo 17, infatti, dispone: *« Il Comune obbligato a redigere il piano regolatore generale può espropriare aree non edificate e sulle quali insistano costruzioni a carattere provvisorio ed utilizzarle secondo le previsioni della presente legge.*

La stessa facoltà può essere esercitata dopo l'approvazione del piano regolatore generale e fino all'approvazione dei piani particolareggiati ».

controbilanciano tali inconvenienti (13) e gli eventuali « difetti di formulazione » che i suggerimenti del CNEL e la discussione parlamentare provvederà facilmente ad eliminare, resta il fatto che « gli strumenti proposti nello schema di disegno di legge - come osservava lo stesso on. Sullo (14) -, nell'insufficienza e settorialità dello strumento fiscale e di quello dei demani particolari, sono gli unici che consentano di porre rimedio a quelle " speculazioni edilizie " e all' " espansione disordinata della città " », ed i più razionali per una politica urbanistica intesa a fornire alloggi a buon mercato per i ceti meno abbienti e per la massa dei lavoratori, in nuclei abitativi urbanisticamente idonei ed i cui costi di attrezzature non risultino proibitivi per le amministrazioni comunali. Infatti:

1) le citate norme di legge consentono di poter disporre di una **forte aliquota di aree per alloggi,** espropriate a prezzo ragionevole, con eliminazione di ogni « artificiale » incremento di valore, e già urbanizzate, a prezzi non speculativi; conseguentemente risulta ridotta l'incidenza del costo dei terreni, che abbiamo visto rilevante, sul costo totale della casa; perciò, l'azione calmieratrice sui prezzi delle aree costituisce già un elemento positivo nei confronti del problema della casa (15);

2) il Comune può acquisire, nel posto indicato dal piano regolatore le **aree occorrenti per le attrezzature sociali** (chiesa, scuola, mercato, ecc.) **e per i servizi generali** (strade, fognature ed altri impianti), senza dover ripiegare, a causa dei costi, su terreni funzionalmente poco adatti o per varie ragioni poco ambiti per l'edilizia ad alto reddito; inoltre, la possibilità che offre la legge, di attuare per zone, graduandolo nel tempo, il processo di esproprio, urbanizzazione e cessione, consente introiti per le spese di urbanizzazione da eseguire con la sollecitudine voluta;

3) possibilità di procedere ad una **zonizzazione più aderente alle previsioni di piano regolatore,** per l'indifferenza in cui ven-

---

(13) Inconvenienti e vantaggi dei quali si tratterà in dettaglio nell'articolo annunciato.

(14) Intervista al quotidiano *Il Tempo* di venerdì 5 aprile 1963, pp. 1 e 6. « *Quanto a me* - ha anche precisato l'on. SULLO, parlando a Roma il 15 aprile 1963 - *non ho certo mancato di agevolare la più ampia e libera discussione del progetto, che non voleva essere, e non è, un modello di perfezione esente da critiche, ma solo una onesta base di esame* » (RADAR 37, f. 2).

(15) Rilevava l'on. SULLO: « *Bisogna che l'opinione pubblica si abitui a considerare questa legge non come una legge eversiva, ma come uno strumento coerente con la politica di sviluppo nel settore edilizio. Se si vuole avviare un serio processo edilizio nel paese, occorre una politica che difenda l'intervento dello Stato dalla speculazione fondiaria: altrimenti i contributi che lo Stato potrà concedere serviranno a malapena a coprire il fortissimo plusvalore determinato nelle aree, soprattutto nei maggiori centri urbani* » (*Resoconto Sommario* n. 767, 15 gennaio 1963, p. 9).

gono a trovarsi i proprietari dei terreni rispetto alle destinazioni d'uso e per il vincolo imposto agli acquirenti di adibire i suoli all'uso predisposto dai piani urbanistici (16).

DIRITTO DI PROPRIETA'

Nelle discussioni ed opposizioni suscitate dalla proposta di legge urbanistica si è giunti, tra l'altro, a tacciarla di incostituzionalità, perché eversiva dell'istituto della proprietà privata (17). Aggiungiamo, perciò, al già detto, schematici cenni in merito al diritto di proprietà.

La **Costituzione italiana del 1948,** all'art. 42, stabilito che, nello Stato italiano, « la proprietà è pubblica e privata », e che « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge », ammette:

1° - l'esproprio della proprietà privata, « nei casi previsti dalla legge, salvo indennizzo, [...] per motivi d'interesse generale »;

2° - la possibilità di determinarne « i modi di acquisto, di godimento », e di limitarla « allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti ».

Questi principi della Costituzione concordano con la **dottrina sociale della Chiesa.** E' noto, infatti, come il diritto di proprietà privata, esteso anche ai beni produttivi, ha trovato nella dottrina sociale della Chiesa, fin dalle sue prime formulazioni, chiara affermazione e valida giustificazione razionale. Esso viene dichiarato **diritto « naturale »,** derivante cioè all'individuo non dalla società ma dalla natura, in quanto necessario strumento di attuazione del diritto fondamentale all'uso dei beni terreni che compete all'uomo come tale, indipendentemente e anteriormente alla sua appartenenza alla società.

---

(16) Tra le cause di ritardo nell'adozione ed approvazione dei piani regolatori e dello scarso rispetto in cui sono tenuti, l'on. SULLO indicava le « *forti pressioni dei proprietari di aree che si preoccupano, anche a danno dei vicini, di ottenere ciascuno per il proprio terreno, non la destinazione edilizia che sia più conforme al pubblico interesse, ma quella più redditizia. Di fronte a tali pressioni le amministrazioni si trovano disarmate* » (Intervista a *Il Tempo,* citata, p. 6).

Uno dei sistemi, tra tanti, di giungere alla valorizzazione di un terreno, lontano dalla città e magari a reddito agricolo molto basso, è quello di fare in modo che « *la città vi giunga al più presto* »: il procedimento comporta il « regalo » al Comune di un pezzo di quel terreno per l'edilizia popolare; conseguente attrezzatura urbanistica a spese del Comune (con costi di impianti d'allacciamento e di gestioni proporzionati alla maggiore distanza); conclusione: il prezzo dei terreni circostanti sale rapidamente al livello voluto.

(17) Fra i vari: *Giornale dei costruttori,* n. 37, 20 settembre 1962 e diffusamente *Il Tempo* nei numeri dal 4 al 9 aprile 1963.

Ne consegue che i poteri pubblici non hanno facoltà di sopprimerlo (18), ma ne consegue anche che vanno assolutamente modificate, come « innaturali », quelle configurazioni di fatto del diritto di proprietà privata che ne fanno il privilegio di pochi, al fine di ottenere che di tale diritto possano concretamente fruire tutti gli individui (19).

Rientra quindi nell'ambito di competenza dei poteri pubblici, a cui spetta di tutelare e promuovere i diritti di tutti, « svolgere una politica economico-sociale che incoraggi e agevoli una più larga **diffusione della proprietà privata** di beni di consumo durevoli, dell'abitazione, del podere, delle attrezzature proprie dell'impresa artigiana e agricolo-familiare, dei titoli azionari nelle medie e nelle grandi aziende » (20).

Tale politica economico-sociale può comportare anche delle azioni di esproprio da parte dei pubblici poteri - salvo sempre un congruo indennizzo -, quando queste si rendano necessarie; il che avviene specialmente nel caso di beni che o conferiscono a privati un eccessivo potere economico (21), o si prestano a speculazioni lesive del diritto di tutti ad accedere a una proprietà (22).

I citati articoli del disegno di legge urbanistica verificano le condizioni di cui al citato art. 42 della Costituzione, infatti:

1° - **non sopprimono la potestà morale di possedere alcuni beni come propri,** ma limitano questa potestà solo nei riguardi di quelle aree che interessano l'attuazione dei piani particolareggiati: a parte il fatto che, in sostituzione del bene, viene corrisposto l'equivalente economico di esso, i terreni demanializzati

---

(18) « *Il diritto di proprietà privata sui beni anche produttivi ha valore permanente, appunto perché è diritto naturale fondato sulla priorità ontologica e finalistica dei singoli esseri umani nei confronti della società* » (Giovanni XXIII, *Mater et Magistra*, Tip. Pol. Vaticana, n. 116).

(19) « *Non basta affermare il carattere naturale del diritto di proprietà privata anche sui beni produttivi; ma ne va pure insistentemente propugnata la effettiva diffusione fra tutte le classi sociali* » (*Ibid.*, n. 120).

(20) *Ibid.*, n. 122.

(21) « *E in verità* - scriveva Pio XI - *si può ben sostenere, a ragione, esservi certe categorie di beni da riservarsi solo ai pubblici poteri, quando portano seco una tale preponderanza economica che non si possa lasciare in mano ai privati cittadini senza pericolo del bene comune* » (Pio XI, *Quadragesimo Anno*, in A.A.S., 1931, p. 214).

(22) Nel suo radiomessaggio del 1° settembre 1944, Pio XII affermava: « *La politica sociale ed economica dell'avvenire, l'attività ordinatrice dello Stato, dei Comuni, degli istituti professionali, non potranno conseguire durevolmente il loro alto fine* [...], *se non rispettando e tutelando la funzione vitale della proprietà privata nel suo valore personale e sociale. Quando la distribuzione della proprietà è un ostacolo a questo fine* [...], *lo Stato può nell'interesse comune intervenire per regolarne l'uso, od anche, se non si può equamente provvedere in altro modo, decretare la espropriazione, dando una conveniente indennità* » (Pio XII, *Radiomessaggio del 1° settembre 1944*, in A.A.S., 1944, p. 254).

dai Comuni, una volta urbanizzati, vengono ceduti di nuovo a privati o enti a giusto prezzo, perché siano utilizzati a proprio vantaggio secondo le destinazioni di uso; che tutto ciò contribuisca a facilitare l'attuazione di più razionali ed umane sistemazioni urbanistiche risulta dal fatto che, resi i proprietari indifferenti alle destinazioni d'uso del territorio, questo possa più liberamente essere pianificato, nel quadro di una programmazione economica tendente ad equilibrare gli sviluppi delle singole zone; tutto ciò comporta, inoltre, economia di pubblico danaro poiché consente la realizzazione di infrastrutture in conformità dei dettami tecnologici, evitando costosi adeguamenti a condizioni di fatto dovute all'egoistica intransigenza di proprietari di terreni;

2° - **la limitazione è ispirata a motivi di « interesse generale »**: la necessità di attuare una politica in favore della casa per i meno abbienti è da tutti ammessa, e quanto in questo senso pesi la realtà « costo dei terreni », abbiamo cercato di dimostrarlo nel corso di questo articolo ed è notissimo ad amministratori comunali ed agli acquirenti o locatari potenziali di una casa; che per esplicare un'azione effettivamente calmieratrice si debba ricorrere a misure anche drastiche, lo conferma l'attuale situazione del mercato delle aree; rientra anche nel quadro del bene generale evitare le sperequazioni che vengono a crearsi fra il proprietario espropriato per opera di interesse pubblico e l'altro non espropriato o espropriato solo in parte e avvantaggiato di tutti i benefici derivanti dall'opera eseguita.

E' pur vero che discende dalla natura stessa del diritto di proprietà che il proprietario di qualsiasi bene possa tendere a trarne il massimo profitto, ma la destinazione sociale dei beni limita tale diritto; in particolare non è ammissibile l'incameramento, da parte del singolo, di un accrescimento di valore dovuto all'opera di tutti (condizionata nell'attuazione da danaro pubblico), tanto più se il fatto diventa paralizzante nei confronti di iniziative a vantaggio della comunità; stortura questa che si concreta sopratutto (e chiediamo venia per l'ennesima ripetizione) nel mantenere a livelli proibitivi prezzi di acquisto e di affitto delle case, vale a dire di beni di prima necessità che dovrebbero essere accessibili a tutti. Sono questi gli aspetti negativi della speculazione che la legge tende ad eliminare esercitando potere « calmieratore » e agevolando l'accesso alla proprietà della casa.

In merito al **« diritto di superficie »**, previsto dall'art. 26 del disegno di legge urbanistica, che recita: « [...]. Il diritto di superficie sulle aree destinate a edilizia residenziale viene ceduto a mezzo di asta pubblica [...] », l'on. Sullo dichiarava: « [...] è solo un elemento tecnico che, rispetto all'economia generale del progetto, non deve ritenersi essenziale. Infatti, parlando alla Camera il 23 ottobre 1962, come risulta dagli atti ufficiali, io stesso dichiarai, proprio per fugare ogni preoccupazione, che questa definizione (cioè del diritto di superficie) può senza difficoltà essere omessa »; e ancora: « Ad ogni buon fine desidero precisare che il diritto di superficie attribuisce al privato **la proprietà piena**

della costruzione, e cioè **della casa, in maniera perpetua ed irrevocabile »**; e infine: « I costruttori acquistano la piena e totale proprietà degli edifici che sulle aree concesse verranno costruiti. Tale proprietà è soggetta, secondo il progetto elaborato, in occasione di ogni eventuale successiva modifica del piano regolatore, ad una disciplina sostanzialmente analoga a quella attuale » (23).

E' da notare che l'istituto del « diritto di superficie », storicamente, non è mai venuto in contestazione sotto il profilo eticogiuridico; esso è contemplato dal nostro Diritto Civile (cfr. C. Civ., artt. 952-954) ed è una forma di diritto reale su fondo altrui: diritto che « rende possibile una mia proprietà della costruzione elevata sul fondo altrui » (24), contro la regola che altrimenti dovrebbe applicarsi: quod solo inaedificatur solo cedit (tutto ciò che è costruito sul fondo è accessione al fondo).

E concludiamo questa rapida esposizione con le parole dello stesso on. Sullo: « Se vi sono difetti di formulazione, la discussione parlamentare provvederà facilmente ad eliminarli » (25).

★

Il **problema della casa per tutti** è, in definitiva, un problema di vita: se allo stato primordiale la casa è riparo e dimora, nella società evoluta essa è condizione indispensabile di salvaguardia dei diritti della persona. **Casa nella città**: come risposta alla esigenza di ritrovarsi uomini fra gli uomini, in modo però che la vita associata, economica e politica, non invada e soffochi la vita individuale.

E' così che l'urbanistica si delinea come umanesimo, cioè riconoscimento ed affermazione pratica di quei valori superiori dello spirito in virtù dei quali la massa diventa popolo e l'egoismo cede alla solidarietà.

Giovanni Alessandri

---

(23) On. F. Sullo, *Intervista* al quotidiano *Il Tempo*, 5 aprile 1963, pp. 1 e 6; *Lettera* al quotidiano *Il Tempo*, 7 aprile 1963, p. 1.

(24) Cfr. A. Trabucchi, *Istituzioni di Diritto Civile*, CEDAM, 1959, p. 437. Il diritto di superficie « *ha avuto origine nel diritto romano, ebbe più ampio sviluppo nel diritto intermedio, sia per l'esigenza di legittimare le costruzioni fatte su aree di proprietà ecclesiastica, cioè su di un fondo inalienabile, sia per influsso dell'antico diritto tedesco, il quale dava maggior valore al lavoro del costruttore che al diritto del proprietario del fondo* » (ibidem, p. 436).

(25) *Intervista* citata.