

Dedico questo articolo ad Antonio Cederna (1921 – 1996) che ha speso la sua vita con fermezza e coerenza in nome di un principio fondamentale:

*"In nome di un principio fondamentale: ossia che prioritaria è la salvaguardia dei beni culturali, paesistici e naturali. Tutto il resto viene dopo e qualunque ipotesi di cambiamento o di sviluppo va rigorosamente subordinata a questi valori"-*

Antonio Cederna

### **1. Il boom edilizio e lo scempio urbanistico nell'Italia dopo la guerra 1946 – 1962**

Nel decennio dopo la guerra le città italiane crescono rapidamente (il boom edilizio) senza piani regolatori, all'insegna della speculazione selvaggia: palazzi-alveari e palazzine costruite a macchia d'olio intorno alle città, con servizi pubblici assolutamente carenti, in primo luogo i giardini pubblici e le scuole di ogni ordine e grado, dalla materna alla secondaria.

Eppure l'Art. 8 della Legge urbanistica n. 1150 del 1942 dichiarava obbligatorio il Piano Regolatore Generale per i comuni compresi in appositi elenchi; ma questi elenchi sono stati emanati in forte ritardo dal 1954 al 1966.

Non c'è stata la volontà politica di attuare la L.U.(Legge Urbanistica): la maggior parte dei comuni ha fatto il proprio PRG in ritardo, quando lo scempio edilizio era già avvenuto; ancora oggi diversi comuni non hanno il PRG.

Il motivo di questa riluttanza a fare il PRG sta nella difficoltà di espropriare le aree destinate alle strade e parcheggi, ai servizi pubblici (verde pubblico, scuole, mercati, uffici ecc) e destinate ai quartieri di case popolari.

I comuni non hanno i soldi per espropriare le aree che intorno alle città hanno prezzi di mercato molto elevati.

Per questo motivo le periferie delle città sono carenti di verde e servizi pubblici adeguati alle esigenze e i quartieri di edilizia economica e popolare sorgono fuori della città in aperta campagna, dove il prezzo del terreno è basso, cioè il prezzo agricolo.

### **2. Il quadro politico agli inizi degli anni 1960**

Novembre 1956: dopo la denuncia di Kruscev dei crimini di Stalin, l'esercito russo invade l'Ungheria in rivoluzione, e insedia il governo "amico " di Kadar.

In Parlamento, Nenni condanna l'invasione denunciando il patto di consultazione con il PCI

Aldo Moro, nuovo segretario della DC dopo Fanfani, nell'ottobre 1959, durante il congresso della DC, fece accettare al partito la prospettiva del centro sinistra con il PSI di Pietro Nenni

Marzo 1962 il comitato centrale socialista decide all'unanimità di appoggiare, con l'astensione, il governo Fanfani (DC, PSDI, PRI).  
Il PSI entra praticamente nella maggioranza politica. E' nato il centro-sinistra.

Il PSI vuole diverse importanti riforme: l'istituzione dell'ordinamento regionale, **la nuova legge urbanistica** (che avrebbe dovuto colpire la speculazione edilizia), le leggi agrarie per il superamento della mezzadria, l'istituzione del sistema sanitario nazionale.

### 3. **La Legge 18 aprile 1962, n. 167 - "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare"**

Il PSI non riuscirà a realizzare la riforma urbanistica, si dovrà accontentare della Legge 18 aprile 1962, n. 167, la c.d. Legge sui Piani di zona, pensata per sopperire alla crescente "fame" di alloggi a basso costo, inseriti in quartieri organici sotto l'aspetto urbanistico e funzionale

La Legge n. 167 cade, come ricordato, nel pieno del dibattito sulla riforma generale della Legge urbanistica.

Sono questi gli anni del boom edilizio e della speculazione più retriva, sono gli anni del cosiddetto sacco edilizio, dell'alluvione di cemento portato avanti dalle lottizzazioni, in cui il lottizzatore non è quasi mai un imprenditore, ma, come ebbe a scrivere M. Martuscelli, un semplice "mercante di terreni".

Nel 1953 Umberto Zanotti Bianco, Elena Croce, Giorgio Bassani ed altri fondano l'Associazione "Italia Nostra".

Sono gli anni '60 in cui Antonio CEDERNA scrive i suoi articoli di denuncia su "Il Mondo", poi raccolti nel 1965, nel volume dal significativo titolo "I Vandali in casa"; Italo CALVINO, il romanzo breve "La speculazione edilizia" (1963); Francesco Rosi gira il film (1963), "Le mani sulla città"; Adriano Celentano canta a San Remo nel 1966 "Il ragazzo della via Gluck"

Approvata dopo una breve discussione parlamentare, (nel pieno del dibattito culturale e ideologico sulla riforma urbanistica) .....la Legge 18 aprile 1962, n. 167 si proponeva la realizzazione di organici quartieri economici e popolari in zone residenziali già urbanizzate, su aree sottratte al libero mercato e la cui acquisizione non comportasse oneri eccessivi.

Con la Legge n. 167 per la prima volta il regime delle incentivazioni, inerenti dell'edilizia economica e popolare, viene collegato con la disciplina urbanistica. Infatti l'edilizia economica e popolare deve essere inquadrata nell'ambito di piani inseriti in uno strumento urbanistico generale.

Dispone infatti, l'art. 3, della Legge che:

*Le aree da comprendere nei piani d'edilizia economica e popolare (c.d. PEEP) devono essere scelte di norma in zone che il P.R.G. destina ad edilizia residenziale;*

*Ove si manifesta l'esigenza di reperire aree al di fuori delle zone residenziale è possibile apportare varianti al PRG. In questo caso l'approvazione del PEEP costituisce anche variante al PRG;*

Si volle in tal modo evitare la realizzazione di quartieri popolari dormitorio, "ghettizzati" dal resto della città (come i quartieri INA casa costruiti in piena campagna, lontani dalla città – nota di Arnaldo)

Altro aspetto positivo della Legge 167 era la possibilità per i Comuni di acquisire le aree mediante esproprio, attraverso un meccanismo che, basato su un valore delle aree retrodatato, avrebbe dovuto consentire l'eliminazione delle plusvalenze o di parte di queste determinate dall'espansione della città.

Mediante l'esproprio delle aree, fino al massimo del 50%, i Comuni avevano la possibilità di costituire cospicui patrimoni di aree da poter urbanizzare e successivamente cedere in proprietà o in diritto di superficie dietro corrispettivo determinato in base al costo d'acquisto o di esproprio dell'area e delle opere di urbanizzazione.

L'indennità d'esproprio era da determinare in base al valore venale delle aree, che queste peraltro avevano due anni prima della deliberazione di adozione del piano, in modo da non tener conto dell'incremento dipendente, in via diretta o mediata, dalla formazione ed attuazione del piano stesso.

Terzo aspetto positivo della legislazione, collegata alla Legge 167, fu quello quanto meno di avere "tentato" un autofinanziamento del processo urbanizzativo. Il sistema posto in atto utilizzò tre meccanismi o canali di finanziamento:

- Venne istituita con L. 5 marzo 1963, n. 246 l'imposta di incremento sulle aree fabbricabili; (nota di Arnaldo: il plusvalore che i terreni agricoli acquistavano per merito delle opere di urbanizzazione realizzate dal Comune veniva restituito, almeno in parte, alla collettività)
- I Comuni vennero autorizzati con L. 25 settembre 1964, n. 847 a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree, di cui alla Legge n. 167;
- Vennero accollati ai privati, cessionari delle aree comprese nei PEEP, gli oneri relativi alla acquisizione delle aree, maggiorati, in proporzione del volume edificabile del costo delle opere di urbanizzazione.

La Legge n. 167 prevedeva la compilazione dei piani di zona come obbligatoria per tutti i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti; inoltre era data

facoltà ai più Comuni limitrofi di costituirsi in consorzio per la formazione di un piano consortile.

La "Relazione sull'applicazione della Legge 18/4/1962, n. 167" resa dal Ministero dei lavori pubblici indicava che alla data del 15 febbraio 1967: Su n. 114 Comuni obbligati a dotarsi dei piani di zona, solo n. 9 comuni non l'avevano ancora adottato, e che ben 64 PEEP risultavano essere stati approvati; Molti Comuni non obbligati si erano infine dotati di tale piano.

La Legge n. 167 cade, come ricordato, nel pieno del dibattito sulla riforma generale della Legge urbanistica.

Essa stessa ebbe il grande merito di aver sensibilizzato le amministrazioni comunali, anche dal punto di vista psicologico, nei confronti delle problematiche relative alla pianificazione urbanistica.

Sono questi gli anni del boom edilizio e della speculazione più retriva, sono gli anni del c.d. sacco edilizio, dell'alluvione di cemento portato avanti dalle lottizzazioni, in cui il lottizzatore non è quasi mai un imprenditore, ma come ebbe a scrivere M. Martuscelli un semplice "mercante di terreni".

Sono gli anni in cui CEDERNA scrive i suoi articoli di denuncia su "Il Mondo", poi raccolti nel 1965, nel volume dal significativo titolo "I Vandali in casa"; Italo CALVINO, il romanzo breve "La speculazione edilizia" (1963); in cui Francesco Rosi gira il film (1963), "Le mani sulla città". Adriano Celentano canta a San Remo nel 1966 "Il ragazzo della via Gluck"

E nel 1953 Umberto Zanotti Bianco, Elena Croce, Giorgio Bassani ed altri fondano l'Associazione "Italia Nostra".

*G. Arnaldo Cantaro - Architetto*