

Piani comunali in formazione

Con il secondo elenco ministeriale, i Comuni obbligati a redigere il PRG sono ora 310: sommando ad essi i Comuni già provvisti di piano adottato e approvato secondo la legge urbanistica e quelli che spontaneamente l'hanno promosso o intendono promuoverlo o saranno indotti in sede di rapporti intercomunali a formarlo, i Comuni dotati di PRG saliranno entro pochi anni, a più di 400.

La notizia non può che rallegrarci, se ci ricorda che nel n. 5 di questa rivista era stata denunciata una situazione di carenza di piani veramente tragica. Ben vengano, dunque, i due elenchi ministeriali che, rendendo obbligatori i piani e la spesa per la loro formazione, hanno non solo superato di colpo l'indifferenza, l'incuria, le incertezze o talvolta anche le resistenze di talune Amministrazioni, ma anche agevolate in più di un caso quelle Amministrazioni di Comuni a bilancio deficitario, che non avevano potuto finora compilare il piano, vedendosi sistematicamente respingere dagli organi di controllo l'approvazione di stanziamenti, anche modestissimi, ma ritenuti inaccettabili in quanto destinati a spese «facoltative».

Ma non si può peraltro sottacere che in questo stato di indifferenza e di incuria da un lato, e di incomprendimento dall'altro, è trascorso il decennio della ricostruzione e della ripresa economica ed edilizia, e che molte, troppe, situazioni sono state nel frattempo irrimediabilmente compromesse dal mancato intervento pianificatore.

Ciò che era possibile, se non 10, anche solo 5 o 6 anni fa, è oggi praticamente impossibile. Molti errori sono stati compiuti, molte insostituibili aree di espansione sono state stupidamente sciupate da privati o da Enti; nei centri grandi e piccoli sprovvisti di piano si è ovunque radicata negli imprenditori e nei proprietari una ribelle mentalità, individualista ed anarcoide, che ora sarà ben duro compito addomesticare. I piani regolatori, che nell'immediato dopoguerra avrebbero potuto essere facilmente compresi come strumenti di guida verso un domani migliore, rischiano oggi di essere interpretati dai più come una pesante bardatura, se non quasi addirittura una sovrappiù.

Questo stato di cose lo ricordiamo non per un inutile lamento sul tempo perduto, o per rassegnarci ad inevitabili delusioni, o ancora, per anticipare giustificazioni su futuri insuccessi, in questa fase di largo impiego degli strumenti della pianificazione comunale, occorre partire dalla esatta conoscenza delle situazioni in atti, e prendere adeguati provvedimenti.

Prima di esaminare i quali, occorrerà tuttavia riflettere alquanto su una certa serie di problemi, se si può dire interni, di ordine amministrativo, professionale e tecnico, che si sono venuti creando per effetto dei due elenchi ministeriali.

Anzitutto, i termini fissati in due anni per la formazione dei piani, adozione, pubblicazione e inoltre, sono risultati per i Comuni del primo elenco troppo esigui. Su 100, solo 15 hanno inoltrato il piano al Ministero dei LL.PP. entro i termini prescritti e tra essi vi sono pure i Comuni, compresi nell'elenco, ma che avevano iniziata la for-

mazione del piano da prima dell'inclusione nell'elenco. E si spiega: se si considera il tempo occorrente alle Amministrazioni per orientarsi nella materia, per decidere la procedura da seguire, per scegliere i professionisti e deliberare l'incarico (e tutti sanno quanto le scelte siano delicate, difficili e piene di incognite), o per bandire e condurre a termine il concorso, ed a questo si aggiunge la lentezza con cui le delibere comunali vengono approvate dalle Prefetture, la impreparazione degli uffici tecnici a questi nuovi compiti e la inadeguatezza ed arretratezza della cartografia esistente, e poi ancora si tenga conto del periodo elettorale e del cambio delle Amministrazioni, non si stupirà che i risultati siano quello che sono. Significativo il fatto che le Amministrazioni che hanno scelto la via del concorso, cioè la via più lunga e generalmente la più sterile, o non hanno ancora espletato il concorso (Asti, Venezia, Macerata...) o, se sono giunte al giudizio (Ancona), non sono però ancora arrivate alla fase della redazione del piano.

Altrettanto significativa, anche se meno giustificabile, è la condotta delle Amministrazioni dei Comuni maggiori, da Roma a Napoli, da Torino a Genova, compresi nel primo elenco e che, sebbene avessero da anni iniziato la preparazione del piano, a ciò spinte dalla scadenza, pur ripetutamente prorogata, dei termini di validità delle leggi speciali con cui erano stati approvati i piani vigenti, o sono ancora ben lontane dalla loro adozione (Roma, Napoli) o hanno provveduto all'adozione, ma sono ancora in fase di pubblicazione (Torino, Genova). È ben vero che i piani dei Comuni maggiori hanno necessariamente avuto più lunghe e tormentate vicende per la loro caratteristica di piani di commissione, grandi e piccole, per le maggiori difficoltà di comprensione delle situazioni locali, conseguenti alla molteplicità e complessità dei fenomeni in gioco ed alla inesplicabile riluttanza, da parte delle Amministrazioni, a ricorrere a sistemi scientifici di indagine, e per l'impotenza a dominare le situazioni del momento.

Ma è pur vero che questi intralci, in gran parte, avrebbero potuto essere individuati e superati con un maggior mordente ed un maggiore senso di responsabilità da parte delle Amministrazioni.

In ogni caso, il lotto dei pochi piani di «grosso calibro» sta per passare; e ciò che ci preme è ora fornire indicazioni utili alle centinaia di piani ancora in formazione.

Intanto, l'esperienza fatta dai Comuni del primo elenco dovrebbe ora servire per tutti. Il Ministero potrebbe trarne le conseguenze e provvedere o a prolungare già fin d'ora i termini di scadenza per il secondo elenco o a predisporre qualche espediente atto a sveltire le varie pratiche burocratiche e le operazioni tecniche in cui si articola localmente la formazione del piano.

Tutti gli elementi costitutivi del costo di un piano, ad esempio, dalle varie operazioni di rilevamento per l'aggiornamento cartografico alla stesura materiale delle carte di base occorrenti, dalla tariffa professionale alle indagini fondamentali, potrebbero essere desunti dalle prime esperienze e resi noti, agevolando in tal modo le Amministrazioni e professionisti. L'unificazione dei rapporti di riduzione e dei rapporti di base per la rappresentazione dello stato di fatto e di progetto dovrebbe essere non solo opportuna, ma indispensabile e quindi resa obbligatoria per la omogenea rappresentazione e lettura dei 300 piani. Iniziative modeste, se si vuole, ma di grande utilità pratica, che il Ministero potrebbe facilmente promuovere congiuntamente all'INU.

Questo per quanto riguarda i problemi interni.

Ma per avviare i piani comunali sul terreno concreto fin dall'inizio, occorre qualco-

sa, che oggi manca e che l'attuale situazione di diffidenza e spesso di non collaborazione da parte degli interessi locali richiede: intendo riferirmi a quelle misure di salvaguardia precauzionali e preventive, che ebbi ad illustrare nella mia relazione al Convegno di Firenze, riportata a pag. 61 di questo fascicolo. La necessità di tali misure è assolutamente urgente, in quanto fin dalle prime battute della formazione del piano, può determinarsi l'esigenza di un intervento cautelativo in particolari punti chiave, compromessi i quali si può compromettere la razionale utilizzazione di tutta una zona e mettere in forse o escludere per sempre la possibilità di una corretta soluzione di particolari problemi.

La questione è tutt'altro che accademica. È la realtà quotidiana per la maggioranza dei Comuni del primo elenco e per la totalità di quelli del secondo, che giungeranno all'adozione del piano solo entro uno, due o anche tre anni. Questo periodo di tempo non deve essere speso spesso a disfare ogni giorno la tela che gli urbanisti hanno iniziato o stanno per iniziare. Occorre un'arma giuridica per fermare l'attentatore, consapevole o inconsapevole, alla futura vita del piano. Senza quest'arma le Amministrazioni, soprattutto quelle titubanti ad assumere una posizione di forza contro iniziative ribelli, continueranno a correre dietro ad una realtà che sfugge loro di mano di giorno in giorno, ed i piani comunali dovranno, anziché programmare, registrare i fatti e subire l'iniziativa dei più audaci e spericolati imprenditori.

Questa situazione è particolarmente grave nelle grandi città dove la politica del fatto compiuto può più facilmente attuarsi ed i mandanti occultarsi; ma, anche se nei Comuni di più modeste dimensioni le varie iniziative possono essere più facilmente controllate, sta di fatto che la lotta tra chi fa il piano e chi lo disfa è oggi impari e, giuridicamente, tutta a favore dei secondi.

Né a questo scopo vale l'istituto della conferenza dei servizi, che per altro ha dato buone prove di efficacia nei confronti delle intese fra pubbliche Amministrazioni: un provvedimento è dunque necessario ed urgente per la disciplina anche delle iniziative private nel periodo di formazione del piano.

La posta è grossa, ricordiamolo.

Tre-quattrocento piani significano l'avvenire delle nostre città; se ben studiati ed utilizzati a fondo essi possono rappresentare il trapasso da situazioni di disordine e di «amministrazione caso per caso» a situazioni di pianificazione per programmi organici, possono consentire di moralizzare il mercato edilizio e di razionalizzare e quindi risanare i bilanci comunali. Se male interpretati, od usati in modo superficiale e del tutto esteriore, essi possono decadere al rango di un artificioso regolamento edilizio.

La scelta, in questo caso, non dipende solo dalle Amministrazioni, anche se esse hanno in questo campo responsabilità ben precise, ma anche dall'attività degli urbanisti chiamati a redigere i piani e soprattutto quelli investiti di diretta e completa responsabilità.

Sono essi che possono e debbono dare un contenuto operativo al piano.

Ad essi aspetta infatti rendersi conto fin dagli inizi dei più minuti particolari delle varie manifestazioni della vita del Comune; dipanare l'aggrovigliata matassa dei problemi, per ritrovare il filo conduttore di un futuro più razionale sviluppo della comunità; illuminare amministratori e funzionari, guidandoli nei primi passi di questa esperienza; stimolare le collaborazioni locali, chiarendo ai tecnici ed ai privati le finalità e le procedure della pianificazione; infondere al piano un contenuto economico e sociale che sostanzi gli interventi edilizi; agire da soli anche senza adatti strumenti

legali per la salvaguardia del piano in fieri; dare, in una parola, inizio alla pianificazione urbana, già fin dai primi atti del suo concepimento.

Questo compito ben duro supera, è chiaro, i limiti di un consueto mandato professionale, anche se, per necessità burocratiche, come tale deve configurarsi.

I piani, anche i più giovani ormai lo sanno, non possono farsi a distanza e a tavolino: essi nascono faticosamente sul posto. Occorre preparare il terreno, seminare e coltivare giorno per giorno l'arbusto, se si vuole che la pianificazione urbana metta ben salde le radici e con l'approvazione del piano essa si trovi ad essere adulta e rigogliosa.

Quest'opera che ben poco ha da vedere col piano disegnato, non ha compensi, è chiaro. Solo lavorando pazientemente ed umilmente, consci dei propri modesti limiti, ma fermamente decisi a penetrare fino in fondo la realtà sociologica urbana e ad imprimere alle situazioni attuali impulsi vivificatori, ciascuno di noi avrà contribuito, in misura proporzionale al proprio impegno, a costruire un futuro per le più importanti città italiane.

