

Dieci anni di attività urbanistica in Italia

Ripensando al decennio che ci separa dall'ormai lontano 48, non possiamo fare ameno di avvertire, in tutta la sua ampiezza, l'arco di avvenimenti e di esperienze che ha condotto il nostro Paese dalla situazione urbanistica dell'immediato dopoguerra che si presentava allora confusa, ma aperta a tutte le possibilità e le speranze, alla situazione attuale in cui lo scetticismo predomina e le speranze paion ridotte agli estremi in un *modus vivendi* ormai cristallizzato, anche se permangono abnormi situazioni dovute allo squilibrio dei redditi ed alle illusioni di un falso benessere.

Pochi cenni bastano a far rivivere in noi il clima della liberazione e del dopoguerra i problemi della ricostruzione fisica del Paese si dilatavano allora fino alla speranza ed alla promessa di una profonda ristrutturazione politica e sociale.

I bisogni erano immensi, ma immense apparivano le forze morali, prima ancora che le risorse economiche.

E poi? Poi fu il rapido bruciarsi dell'esperienza dalla ricostruzione, attuata nel modo più caotico, più incontrollato, più individualista ed egoista che fosse possibile immaginare.

Nessun serio indirizzo venne dal centro ed alla periferia tutto fu lasciato all'arbitrio del caso e degli imprenditori più solerti e meno scrupolosi tra il 45 e il 48 il Paese aveva già perso quasi tutta la possibilità di una ricostruzione organica, controllata, pianificata.

I risultati fisici furono ovunque immediatamente visibili, ma un bilancio sullo sperpero di energie sulla perdita di occasioni non fu mai neppure tentato.

Eppure ancora in quegli anni, pur se via via la speranze si andavano riducendo, non eravamo in pochi a lottare per una riorganizzazione urbanistica dalle città e delle regioni.

A Milano ancor prima del 48 si era dato vita ai primi studi del Piano della Città, con un concorso di idee seguito immediatamente da un convegno per fissare le «dichiarazioni di principio» e quindi da un lavoro di commissioni che impegnarono decine di professionisti.

A Torino, fin dal 45 il nostro gruppo aveva dato inizio spontaneamente agli studi del piano regionale piemontese, studi che, presentati nell'aprile del 46 al Consiglio Nazionale delle Ricerche, avevano ricevuto il consenso e l'appoggio dell'allora Ministro Cattani.

È del giugno 48 il primo congresso nazionale di urbanistica del dopoguerra, tenuto in Campidoglio, con accesi interventi culminati in grossi scontri tra opposte fazioni (tra liberisti e pianificatori), ed ordini del giorno combattuti fino all'ultima sfumatura di emendamento.

Ed ora? I piani regionali, passati fra alterne vicende, raggiunto il momento «politico» dal Congresso di Venezia del 52, ufficialmente istituiti in ogni regione con l'insediamento di pletoriche Commissioni di studio, si sono spenti, appena nati; portati

a germogliare nel terreno non dissodato dell'Amministrazione dello Stato, troppo parsimoniosamente alimentati con cifre insufficienti ad impiantare serie ricerche, non utilizzati mai, non dico per impiantare, ma neppure per verificare un programma di opere dal Ministero che li allevava e gelosamente custodiva, sono stati ben presto svuotati di contenuto e trattati dalla Pubblica Amministrazione come un prodotto ornamentale destinato in tutto e per tutto a fare bella mostra in qualche esposizione. Una seria ripresa di questi studi sarebbe invece sommamente augurabile, ma allo stato dei fatti essa ci sembra relegata nel regno dell'Utopia.

I Piani Regolatori Comunali, la cui formazione fu nel '54 resa obbligatoria per un primo gruppo di 100 Comuni, e successivamente per altri 200, sono ancora in una fase di grossolano rodaggio.

Resi obbligatori con tanto ritardo rispetto le esigenze del dopoguerra, quando ormai non vi era più speranza che essi potessero influire sulla ricostruzione e quando già l'espansione edilizia era compromessa da una marea di lottizzazioni e di problemi approvati, essi sono stati ovviamente e, quasi ovunque, osteggiati, e, salvo rare e lodevoli eccezioni, la loro formazione ritardata con mille espedienti, sia dai privati che dalle Amministrazioni comunali, che vedevano, in genere, nei piani un intralcio all'incontrollato gioco politico, cui si prestava la concessione delle licenze edilizie, la distribuzione arbitraria delle opere di urbanizzazione scelta delle aree per l'edilizia sovvenzionata e la programmazione annuale di opere pubbliche.

Ecco i risultati ufficiali:

al 23 settembre 1958, nella riunione dei Sindaci dei Comuni inadempienti tenuta al Ministero dei L.P.P., sotto la presidenza di S. E. il Ministro, risultarono 63 su 100 i Comuni inadempienti.

I piani in vigore sono in tutto una trentina e quasi tutti con decreto recentissimo. Le resistenze alla pianificazione urbanistica comunale sono enormi basti citare il caso di Roma, dove il piano del CET non è stato adottato e sostituito con un «piano di contingenza», il caso di Orvieto, in cui l'Amministrazione altera impunemente il piano per concedere permessi edilizi nella zona adiacente al Duomo e incombente sulla rupe, il caso ancor più grave di Assisi, dove un piano adottato all'unanimità è rigettato dallo stesso Consiglio un anno dopo, per poter accogliere tutte le osservazioni dei privati.

Conseguenza di questa situazione dei Piani generali è che i Piani Particolareggiati esecutivi sono rimasti un mito, salvo l'eccezione del Comune di Milano. Né maggiori probabilità di successo nella tutela degli ambienti hanno i piani paesistici, sia perché anch'essi in numero assai esiguo (Portofino, Cortina, l'Elba), sia perché il loro studio arriva quasi sempre in ritardo rispetto alla dinamica delle situazioni locali. Risultato evidente di tale carenza è, fra i più gravi, lo scempio delle coste liguri.

Analizziamo un po' più da vicino le cause di questa situazione e soprattutto quali siano i rapporti tra gli urbanisti e gli enti o i gruppi sociali interessati direttamente o indirettamente alla pianificazione urbanistica.

Anzitutto i rapporti con i Comuni. Ad essi si è sommariamente accennato, ma il discorso su tale argomento potrebbe essere assai lungo. Occorre infatti distinguere le differenti situazioni fra 'Comuni grandi', (Milano, Torino, Genova, Napoli, Roma) dove i piani sono sempre il risultato di grosse commissioni, in cui affiorano i rappresentanti dei vari interessi e delle varie correnti politiche, ed i cui risultati sono sempre dei compromessi, o 'Comuni medi o piccoli' dove l'innesto dell'urbanista agisce in «presa diretta», ma in cui i risultati sono conseguenti alla difficile soluzione di un

sistema ad incognite. Influiscono, nei medi o piccoli Comuni, la capacità e preparazione del Sindaco, le sue inclinazioni, i suoi gusti personali, il suo mestiere professionale; altrettanto dicasi dell'assessore ai lavori pubblici; e poi influiscono ancora la stabilità o meno dell'Amministrazione, la capacità, spesso infima, degli uffici tecnici, i metodi seguiti nella scelta del progettista del piano, la preparazione ed il livello culturale dei professionisti locali...

E poiché ben di rado si dà la convergenza di situazioni tollerabili, lo studio del P.R. si innesta inevitabilmente in un terreno sostanzialmente sfavorevole.

Vi sono eccezioni, ma si contano sulla punta delle dita: possiamo citare Perugia, Bologna, Ferrara o, in parte, anche Ancona fra le Amministrazioni volenterose e fattive, ma di contro a queste il numero delle Amministrazioni recalcitranti riempie un troppo lungo elenco, che copre la penisola da Torino a Napoli! Se poi passiamo ad esaminare l'influenza che le Autorità superiori, interessate ai piani, hanno avuto nella mancata pianificazione urbanistica del Paese, non tardiamo ad accorgerci che gran parte delle situazioni nascono dalla mancanza di un serio ed efficiente apparato di servizio urbanistico.

Esso è dovuto anzitutto all'esiguo numero di funzionari. Basti pensare che nei Provveditorati alle OO.PP. vi è 'un solo' funzionario ingegnere o architetto urbanista che regge la sezione urbanistica; egli dovrebbe far tutto; stimolare e controllare i Comuni nell'esercizio della disciplina urbanistica, avere continui rapporti cogli urbanisti incaricati di redigere i piani, riferire alla Direzione Generale ed al Consiglio Superiore ecc., ecc.; in realtà è spesso relegato in un ufficio e raramente consultato dal suo Provveditore

Per quanto riguarda le Soprintendenze ai Monumenti, occorre pur dichiarare che, ad eccezione di alcuni valorosi Soprintendenti (e qui desidero citare fra i più benemeriti i nomi di Gazzola, Martelli e Barbacci), troppo spesso noi vediamo i funzionari soccombere, volenti o nolenti, di fronte alle pressioni di uomini politici, cosicché permessi negati una prima volta vengono successivamente concessi.

Se poi passiamo al Centro, al Ministero dei LL.PP. dobbiamo riconoscere che una certa percentuale di responsabilità, per ogni atto amministrativo, spetta indubbiamente al ministro, ma non riteniamo di andare errati se affermiamo che una certa aliquota, abbastanza elevata, spetta ai funzionari sia tecnici che amministrativi.

E la prima constatazione è che i funzionari centrali del servizio urbanistico sono in numero esiguo, assolutamente insufficienti ai bisogni del Paese, spesso oberati di lavoro che non possono materialmente smaltire o incaricati di riferire su situazioni che non possono approfondire. C'è da stupirsi se i voti del Consiglio Superiore ed i relativi decreti risentono della fretta e dell'approssimazione, se le osservazioni dei privati non possono essere sufficientemente vagliate? e se da questo stato di cose nasce nel Paese da una parte la sfiducia verso gli Organi centrali, e dall'altra la certezza di poter agire di proprio comodo e d'arbitrio, sicuri di riuscire, in ogni caso, ad eludere le troppe larghe maglie di vigilanza del servizio urbanistico?

Nella responsabilità del Ministro non sta forse questo stato di cose, che potrebbe rapidamente, sol che lo si volesse, modificarsi introducendo nel Ministero un sufficiente numero di funzionari e riorganizzando in modo razionale l'attuale stato rudimentale o primitivo di archiviazione? Non è forse tra la responsabilità del Ministro anche l'assenza di urbanisti qualificati fra i membri esterni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici?

Ci auguriamo che tali problemi possano essere risolti in un prossimo futuro, ma il

non averli finora risolti ha contribuito in larga misura a creare la situazione di inadempienza, di sfiducia e di disordine in campo urbanistico.

Né sfuggono a queste responsabilità gli Enti per l'edilizia sovvenzionata. Senza voler minimamente offuscare gli incontestabili meriti dell'INA Casa in tal campo, tuttavia non è un mistero per alcuno che troppi quartieri sono stati impostati in modo urbanisticamente scorretto, con piani affrettati, talora anche in contrasto con i P. R.; nell'attuazione dei quartieri è mancato il finora inutilmente invocato direttore dei lavori urbanistici, sono mancate le attrezzature collettive e le sistemazioni esterne.

Gli errori dell'INA Casa si sono poi ora travasati ed amplificati nei quartieri CEP improvvisazione, disorganizzazione, mancanza di serietà, fretta, mancanza di responsabilità diretta, ecco le accuse che siamo costretti a fare dell'edilizia sovvenzionata di questo decennio.

E che dire delle responsabilità dei parlamentari? Al Parlamento spetta lo studio e la promulgazione delle leggi vigenti; ma che si è fatto in campo urbanistico in dieci anni? Mentre in tutte le Nazioni europee in questo dopoguerra si è avuto in questo campo un fermento di iniziative parlamentari, di leggi, di ristrutturazione amministrativa, l'Italia ha segnato il passo.

I disegni di legge di iniziativa governativa, che passano sotto il nome di Romita e Andreotti, divenuti poi Togni e Preti, sono caduti; scarsi e inconcludenti gli apporti di iniziativa parlamentare.

In dieci anni non è uscita una sola legge di qualche rilevanza, se si tolga quella istitutiva del periodo di salvaguardia: eppure è a tutti evidente la carenza di un testo organico sull'urbanistica e sull'edilizia. Taluni progressi si sono indubbiamente avuti alcuni parlamentari si sono accostati all'Istituto Nazionale di Urbanistica, hanno partecipato ai Congressi, si sono impegnati nei dibattiti, ma nulla di concreto è finora nato.

Ed ora esaminiamoci noi, urbanisti ed architetti.

Quanti erano gli urbanisti nel 48 e quanti sono oggi? quanti soprattutto gli urbanisti seri, che concepiscono la professione dell'urbanista non sotto il profilo commerciale, ma come l'esercizio di precisa responsabilità morali, prima ancora che tecniche? Non possiamo, è ovvio, dare una risposta numerica, trattandosi evidentemente di rapporti quantitativi e qualitativi di estrema delicatezza, ma riteniamo di poter affermare che il numero degli urbanisti seri è andato sicuramente aumentando, soprattutto con l'apporto delle giovani generazioni; e ciò non può che rallegrare.

Ma occorre anche dire, con tutta franchezza, che di contro agli urbanisti seri si scatenata, troppo spesso, la lotta da parte dei professionisti locali, interessati alle soluzioni concrete, che non vedono altro all'infuori di un limitato campo visuale o per i quali la volontà del cliente è legge; e si sa quanto i clienti concorrano al rispetto dei piani...Ciò è avvenuto clamorosamente, a Padova, come a Siena o ad Assisi, ma quasi ovunque il primo franamento dei piani è, purtroppo, opera dell'immaturità urbanistica dei professionisti o dei tecnici locali.

Se questo è l'indirizzo più corrente e se tale situazione non si è rinnovata, anzi peggiorata in questi 10 anni, significa che all'origine il male ha le radici nella Scuola, in una inadeguata preparazione urbanistica degli architetti e degli ingegneri.

E la Scuola non si è infatti rinnovata né adeguata alle ampliate esigenze per ciò che concerne l'insegnamento dell'urbanistica.

In dieci anni si sono avuti in tutto 3 concorsi universitari per la cattedra di urbanistica; essi hanno prodotti 5 ordinari (Piccinato, Marconi, Quaroni, Dodi, Fuselli e

Caracciolo), ma alcune delle facoltà più frequentate, come Torino e Napoli, non hanno cattedre di urbanistica coperte da professori ordinari, od i corsi di urbanistica in ingegneria continuano ad essere annuali (a Torino addirittura semestrali); nessuna facoltà specifica di urbanistica è stata in questo periodo tentata e solo a Milano si sono recentemente sperimentati dei corsi di aggiornamento. Così pure in campo più strettamente culturale, minimi sono stati gli apporti; nessun libro è stato scritto su tema urbanistico, pochi i manuali, scarse le traduzioni.

Qualche promettente risveglio si è avuto di recente nel campo degli studi storici, per merito delle recenti polemiche sulla conservazione del paesaggio e dei centri storici. Per contro l'opinione pubblica rimane staccata dai problemi urbanistici, scarse e raramente disinteressate le informazioni sui quotidiani e sui settimanali concernenti i problemi urbanistici e le loro soluzioni.

Quasi mai un piano è illustrato sulla stampa d'informazione in modo serio o facilmente accessibile; assai più facilmente sono ospitati articoli puramente polemici, atti più a denigrare che a spiegare gli sforzi degli urbanisti ed i programmi dei piani, cosicché gli stessi 'utenti' della città si mostrano agnostici o poco interessati ai propri problemi.

In questa situazione generale, tutt'altro che confortante, si è svolta per 10 anni l'azione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Passato nel 48 dal regime commissariale all'ordinamento democratico, ristrutturato statutariamente con uno statuto approvato per referendum tra i soci, articolati in sezioni regionali con una rappresentanza centrale nel Consiglio Direttivo, integrato da membri eletti nelle assemblee congressuali, l'Istituto si è mostrato al collaudo di questo difficile decennio il più solido strumento di coesione degli urbanisti italiani e di propulsione degli studi e dell'azione a favore della pianificazione urbanistica.

Sei congressi, a Roma nel 48, Roma nel 50, Venezia nel 52, Genova nel 54, Torino nel 56 e Bologna nel 58, cinque convegni, a Napoli, Milano, Palermo, Firenze e Lucca negli anni dispari l'Istituto si presenta oggi con un bagaglio eccezionale di attività e rappresenta l'unico strumento che gli urbanisti italiani hanno a disposizione per discutere ufficialmente i loro problemi, per stimolare l'azione dei politici, per sviluppare la penetrazione nei vari strati dell'opinione pubblica o delle forze culturali del Paese.

Da questa coesione di sforzi, da questa martellante azione di congressi, convegni o commissioni di studio, sono usciti risultati inaspettati primo fra tutti uno spirito di solidarietà fra gli urbanisti ed un impegno di continuo approfondimento culturale, quali non si ritrovano in altri gruppi professionali.

Cosicché, se anche i dieci anni trascorsi non hanno portato i frutti che parevano al loro inizio maturi, riteniamo oggi di non dover disperare guardando al prossimo decennio le idee e gli sforzi di un gran numero di persone di buona volontà non possono, alla lunga, non dare frutti.

È ciò che fermamente speriamo.

Per imperfetta registrazione, il presente testo è un sunto della conferenza tenuta dal Prof. Astengo.

