

# L'VIII Congresso dell'INU

Dedicato alla riforma della legislazione urbanistica, l'VIII Congresso Nazionale dell'INU si è svolto a Roma dal 16 al 18 dicembre scorso. Alla cerimonia di apertura in Campidoglio dopo il discorso del Sindaco di Roma e la prolusione del Presidente dell'INU, on. Camillo Ripamonti, il Ministro dei LL.PP., on. Benigno Zaccagnini, ha espresso l'alto interessamento personale e del Governo al tema, dando l'annuncio dell'avvenuto insediamento della Commissione interministeriale di studio per la riforma della legge urbanistica, cui è stata fissata la data del 30 giugno '61 per l'assolvimento del mandato. I lavori del Congresso, spostatosi a Palazzo Barberini, hanno avuto come base le cinque relazioni ufficiali dei professori Samonà, Toschi, Cerutti, De Carlo e Astengo che integralmente si riportano nel presente fascicolo. Ma protagonista effettivo del Congresso è stato il testo della «*Proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica*», redatto da una Commissione speciale dell'Istituto, e che ha riportato elogi e critiche. Né poteva essere altrimenti. Le idee della proposta di legge erano da mesi in circolazione nell'interno dell'Istituto ed ai Soci, che lo avevano desiderato, non erano mancate le occasioni per prendere cognizione delle successive tappe, attraverso cui il progetto si veniva configurando, e per influire su di esso con partecipazione attiva, mediante memorie scritte o discussioni. I compilatori erano tuttavia ben coscienti che il testo finale, cui si era giunti, non avrebbe potuto soddisfare tutti, neppure all'interno stesso dell'INU, dove non erano mancate proposte antitetiche, ma erano anche altrettanto certi che esso avrebbe rappresentato, nel suo complesso, una piattaforma avanzata e coerente di idee volte a permettere un generale rinnovamento nella vita del Paese; per ottenere alcuni scopi, ritenuti utili e necessari per tale rinnovamento, quali la formazione di programmi e di piani organici, non più settorialmente intesi, ed il coordinamento fra i piani locali ed i programmi regionali e centrali, o la messa in moto della pianificazione comunale con un equilibrato riparto degli oneri di urbanizzazione, si era però reso necessario ipotizzare indispensabili riforme all'ordinamento amministrativo dello Stato, pur nel rispetto ed in attuazione dei principi costituzionali.

La proposta dell'INU mirava cioè a comporre non solo i conflitti fra privati ed Enti pubblici, che di consueto affliggono ogni atto urbanistico comunale, ma, oltre a questi, e prima ancora di questi, anche gli innumerevoli e non meno defatiganti e distruttivi conflitti fra Enti locali e centrali o fra Enti centrali tra loro. Nessuno può, in buona fede, pretendere, infatti, di estirpare le male erbe urbanistiche alla radice, lasciando le cose come sono; se ciò fosse mai stato possibile, i consensi sarebbero stati indubbiamente unanimi. Non potevano esserlo e non lo sono stati.

Che a contrastare la proposta dell'INU sarebbe stata la proprietà fondiaria era nella logica delle cose, ma che lo fossero anche, in modo intransigente e talvolta pesante, i costruttori edili, preoccupati a difendere o incrementare, se ancora possibile, l'iniziativa privata nel campo edilizio (1), non si comprende del tutto, dal momento che

la proposta di legge dell'INU non tende affatto a comprimere la libera iniziativa delle imprese edilizie, ma solo a scindere, in modo netto, l'attività urbanizzatrice del suolo da quella edificatoria (2) e ad invogliare i costruttori a raggrupparsi per realizzare, mediante i comparti, complessi edilizi di entità tale che le singole disperse iniziative individuali non possano giammai eguagliare. Ancor meno si comprende l'opposizione di alcuni congressisti, rappresentanti di Collegi e di Ordini professionali, i quali hanno essenzialmente contestato l'estensione concettuale della pianificazione urbanistica, che avrebbero voluto ancora ristretta al solo insediamento abitativo, quasi che questo fosse pianificabile al di fuori delle infrastrutture, o che scelta e distribuzione delle aree residenziali fossero estranee a quelle di tutte le altre destinazioni d'uso, o che i piani comunali potessero in qualche modo fare a meno di quelli territoriali e viceversa. Cosicché le accuse di astratto «dottrinarismo» di «mire tecnocratiche ed oligarchiche», o di incongruenza con le «obbiettive e reali condizioni del nostro Paese» che sono venute proprio da quella parte (3), denotano una certa immaturità culturale, che può essere forse parzialmente giustificata dalla mancata partecipazione degli Ordini professionali alla formazione stessa della proposta.

Un'opposizione del tutto particolare è stata quella dei rappresentanti delle Province, che avrebbero gradito una più ampia valorizzazione delle Amministrazioni Provinciali; la impossibilità di attribuire a queste più ampi poteri in campo urbanistico, senza modificare le loro attuali competenze, è stata illustrata nella relazione introduttiva; d'altra parte la proposta di legge dell'INU, avanzando l'ipotesi dell'immediata formazione dei Consorzi delle Province con delega ad essi dei poteri amministrativi delle Regioni, non tendeva ad altro che ad ampliare enormemente le attribuzioni delle attuali Amministrazioni Provinciali.

Più sottile l'obbiezione della mancata rispondenza, nel testo proposto, fra organi deliberanti, democraticamente eletti, e corrispondenti tipi di piano; secondo i sostenitori di tale tesi, come il consiglio comunale delibera sul piano comunale, così un'assemblea intercomunale dovrebbe deliberare su di un piano intercomunale, il consiglio provinciale sul piano provinciale, l'assemblea regionale sul piano regionale, fino al Parlamento che discuterebbe ed approverebbe il piano nazionale; inoltre, ogni amministrazione di grado superiore sarebbe abilitata ad approvare essa sola, ed esclusivamente, il piano delle amministrazioni sottogiacenti. La tesi non manca di qualche suggestività: le assemblee elettive garantirebbero il massimo di autonomia e di libertà, il decentramento sarebbe assicurato, tutte le pratiche verrebbero sveltite.

Senonché il procedimento è troppo semplificato, troppo automatico per essere adatto ad un fenomeno così complesso come la pianificazione territoriale, che postula, per sua stessa natura, l'integrazione di tutte le componenti locali e centrali, pubbliche e private esercitantesi su quella base unitaria che è il territorio, componenti che non si ritrovano oggi tutte espresse e riunite nelle Amministrazioni di vario grado e la cui presenza si può garantire soltanto creando organi nuovi. Non se ne esce. O si mantiene intatto l'attuale ordinamento amministrativo con le rispettive giurisdizioni territoriali e se ne accettano tutte le conseguenze: metropoli soffocate da costellazioni di piccoli comuni, confini amministrativi quasi ovunque assurdi, frantumazioni di territori in amministrazioni minime ed imponenti. O si vuol modificare questo stato di cose ed allora occorre riorganizzare anche l'ordinamento e le giurisdizioni amministrative, ed in tal caso l'esigenza di un Ente comprensoriale che raggruppi rappresentanze elettive e funzionari degli organi decentrati dello Stato, con maggioranza elettiva, diventa insopprimibile, se si mira veramente a sviluppare l'autonomia loca-

le; infatti, unica alternativa ad un Ente comprensoriale misto ed a maggioranza elettiva resta la formazione dei piani territoriali a cura degli organi dello Stato, cioè la soppressione stessa dell'autonomia locale. Né basta, per sconfiggere la proposta della formazione di Enti comprensoriali, la constatazione che questi sarebbero Enti nuovi, o di supposto pesante funzionamento: si tratta di configurarne, semmai, di più leggeri e di più efficienti di quelli proposti, che garantiscano al tempo stesso il massimo dell'esercizio di libertà e di autonomia; si tratta dunque di migliorare le proposte, non di sopprimerne lo spirito.

Infine è stata svolta la tesi che ogni accenno ad interventi regolatori dell'attività economica sarebbe estranea alla legge sulla pianificazione urbanistica: da taluni, per rigettarli come anticostituzionali, da altri per espellerli dalla legge sulla pianificazione urbanistica.

L'accusa di anticostituzionalità è stata ampiamente ed autorevolmente confutata dal giudice costituzionale prof. Costantino Mortati con le argomentazioni che si riportano nelle pagine che seguono.

Che poi i principi generali della programmazione e dei controlli dell'attività economica in un regime misto di mercato, di partecipazioni statali e di massicci investimenti pubblici, quale oggi è il nostro, con i relativi ordinamenti giuridici ed amministrativi, dovrebbero esser disciplinati in modo coerente, in un testo di legge generale, è evidente, ma non contraddice questa giusta aspirazione l'esigenza che, in attesa di esso, nella legge sulla pianificazione territoriale ed urbanistica possano trovar posto quei riferimenti atti a chiarire le strette, insopprimibili connessioni fra i due tipi di programmazione e di pianificazione, e più particolarmente, tutti i riflessi che le scelte economiche operano sulle modificazioni strutturali del territorio. La discussione teorica su quale dei due tipi di pianificazione possa o debba avere il sopravvento, o la precedenza, sull'altro è stata già ampiamente svolta nel Congresso della *International Federation for Housing and Planning* a Liegi nel 1958, con il risultato che essi non possono che svilupparsi contemporaneamente e con mutua integrazione; ed è precisamente in questo spirito che nella proposta di legge dell'INU si fa riferimento alle linee programmatiche della politica economica, alla propulsione degli interventi privati, ai programmi d'investimento.

Del tutto marginali, anche se pertinenti, le osservazioni sulla necessità di precisare la figura e la formazione professionale degli urbanisti ed il significato stesso della parola «urbanistica», che, quando ci si riferisce al significato di più ampio contenuto potrebbe, più opportunamente, essere sostituita da «pianificazione territoriale», definendosi così, come più propriamente «urbanistica», quella legata alla trasformazione ed allo sviluppo degli aggregati urbani.

Restano infine le sempre più deboli voci di coloro che si sarebbero accontentati di qualche ritocco alla legislazione vigente, ritocco che non potrebbe, ovviamente, risolvere alcuno dei problemi di fondo cui si è fatto cenno; e basterebbe la considerazione che, mentre in questi ultimi 15 anni in tutti i Paesi europei si è proceduto al varo di nuove leggi urbanistiche, che in taluni Paesi, come ad esempio in Francia, formano ormai un corpo legislativo veramente cospicuo, solo nel nostro Paese si sia rimasti ancorati ad una legislazione anteguerra, a mettere in sospetto che i semplici ritocchi alla legge del '42 non siano più sufficienti.

Delle varie opinioni espresse negli interventi è dato, in questo fascicolo un ampio condensato; sono pure riportati l'ordine del giorno votato e le due contrapposte mozioni, mutate in raccomandazioni su suggerimento del Presidente.

Da questo quadro di relazioni e di opinioni occorre ora partire per piú meditate osservazioni e per un approfondimento generale degli argomenti. Ma, qualunque sia l'opinione in merito, non si può non riconoscere che il tema, uscito dal seno delle ristrette Commissioni dell'INU, è ormai, con l'VIII Congresso, ufficialmente posto all'attenzione del Paese.

■