

Improrogabile scadenza

La fine del governo di transizione riapre, a sei mesi dalle elezioni, il discorso sulle indilazionabili riforme di struttura occorrenti per un sostanziale rinnovamento del paese: tra queste, *in primis*, la nuova legge generale sulla pianificazione urbanistica. Ancora una volta, quindi, il fascicolo si apre sul tema della nuova legge alla quale inevitabilmente confluiscono tutti i problemi di progettazione, di realizzazione e di gestione dei piani, di tutti i tipi di piano, a qualsiasi livello amministrativo essi agiscano, in qualsivoglia campo d'azione intervengano, qualunque sia il loro contenuto concettuale o l'arco temporale su cui si proiettano.

Perché la realtà è che di piani di tutti i tipi, in questi quindici anni se ne sono varati un numero rilevante (un censimento completo, a tal proposito, non sarebbe inutile!), ma se è convinzione generale che essi non abbiano quasi mai sortito l'effetto sperato, ciò è dovuto non solo a condizioni generali politiche o, in qualche caso, alla loro intima inefficienza, ma certamente anche al fatto che tutti questi piani si sono sovrapposti l'un l'altro, accavallandosi e contraddicendosi, senza mai agglutinarsi in un *piano dei piani*, senza sfociare cioè in un vero e proprio processo di pianificazione spazio-temporale continua.

Cosicché i tanti piani tecnici vigenti, anziché risultare uno strumento di chiarimento, di semplificazione di certezza e di accelerazione per l'azione e l'intervento delle Amministrazioni e dei vari Enti, e costituire per la loro esemplarità, un quadro di riferimento ed un mezzo di propulsione e di guida per l'iniziativa privata, si son tramutati assai spesso, proprio per la loro disaggregazione, in incentivi alla pubblica confusione, con conseguenze di freno e di disorganizzazione della stessa vita sociale, e con casi allarmanti di dissociazione funzionale e di aberrante distorsione concettuale. Pochi esempi fra i molti.

Si prenda in esame la più recente localizzazione industriale, nelle aree metropolitane, nei terreni agricoli o nelle zone dove è stata perseguita una politica di sviluppo industriale, ed in assenza di una indagine scientificamente condotta, che pur varrebbe la pena di promuovere, ci si domandi almeno se si può definire razionale la dispersione territoriale delle iniziative industriali attratte dai benefici fiscali e i «Comuni depressi», o la moltiplicazione delle zone e dei nuclei di sviluppo industriale nel mezzogiorno¹ o il pullulare di nuovi insediamenti industriali nelle aree metropolitane di Torino

e Milano, dove si realizzano, su comprensori di vasto raggio, gli effetti negativi congiunti della concentrazione e della disseminazione spaziale.

Si verifichino i piani dell'ANAS e delle grandi autostrade non solo in relazione ai piani urbanistici locali, con i quali il conflitto è ormai endemico, ma anche con i piani a più ampia visione, cui competerebbe il coordinamento territoriale; ultimo in ordine di tempo, il caso dell'Umbria, dove le principali realizzazioni in atto da parte dell'ANAS contraddicono le precise indicazioni del piano di sviluppo economico regionale, con risultati funzionali e paesistici poveri².

Si ponga mente ai conflitti insanabili e defatiganti tra P.R. Comunali e Piani

¹ Risultano attualmente allo studio i piani regolatori per 12 aree di sviluppo industriale e per 24 nuclei di industrializzazione (vedi Urbanistica n. 34, pag. 89).

² In particolare, sconvolgente è il tronco della 75 tra Perugia e Foligno a sud di Bastia, S. Maria degli Angeli e Spello, che molto più efficacemente avrebbe dovuto essere risolto a monte degli abitanti di Bastia e S. Maria degli Angeli, eliminando i passaggi a livello attuali ed i cavalcavia occorrenti per la soluzione adottata ed in fase di costruzione; basti osservare il tronco a sud di Spello, con terrapieno alto 10 mt. sul piano di campagna e lungo alcuni chilometri, per rendersi conto dello scempio. Analogamente sconvolgente è la variante alla Tiberina, tra Deruta e Casalina che taglia le colline con sezione a trapezio rovesciato mentre la variante sull'opposta sponda del Tevere, avrebbe avuto il duplice pregio di usufruire di un tracciato pianeggiante e di alimentare anche la zona di Marsciano. Da ultimo pare che la Foligno-Todi, anziché confluire sulla Tiberina a Ponte Rio, a nord di Todi così come previsto dal piano, escluderebbe questa città passando a sud di essa, a Col Valenza.

Intercomunali, ed alla corsa dei privati alla lottizzazione, in modo da battere sui tempi e l'uno e l'altro tipo di piano e da condizionare ed impacciare entrambi ³.

Il limite babelico della confusione delle lingue pare raggiunto a Taranto dove esiste un P.R.G.C. redatto con la legge del '42, regolarmente approvato con decreto presidenziale, regolarmente violato da tutti, ma ampiamente superato dai fatti e che nessuno si cura di revisionare, dove l'insediamento del IV nucleo siderurgico dell'Italsider aveva dato origine ad un piano di sviluppo industriale, che tentava un inquadramento territoriale; il decreto di approvazione dovrebbe uscire a giorni, ma si hanno fondati motivi per temere che esso faccia nascere il piano monco e deforme, privandolo delle norme di attuazione e stralciandovi alcune previsioni territoriali essenziali, tra cui la nuova città di 100.000 abitanti prevista a nord del Mar Piccolo, quest'ultima rimandata alla redazione della 167, che dovrebbe, come in un gioco di prestigio, far rientrare nella realtà ciò che è stato tolto dal decreto.

Il tutto giustificato dai ferrei cancelli della legislazione vigente. Per il rispetto della quale il Consiglio di Stato ha inviato al Comune di Bergamo, dichiarandolo inaccettabile, il piano particolareggiato della zona storica del Borfuro-S. Alessandro, che il Comune stesso aveva lodevolmente posto a concorso per stornare i danni di una massiccia operazione immobiliare; motivo: il P.P. rispettava la cubatura di mc 7,5 per mq deliberata dall'Amministrazione Comunale contro i 12,5 mc del Regolamento Edilizio vigente (4).

Ritorna così il discorso, ancora una volta, sui folli indici di edificabilità ammessi dai recenti piani regolatori, tollerati e consacrati in sede di approvazione superiore e divenuti un diritto, ed ai loro nefasti effetti di intasamento e di congestione ed alla necessità di una profonda revisione di quasi tutti i piani regolatori comunali vigenti, per ridimensionare indici, attrezzature pubbliche ed infrastrutture e per trasformarli da piani agnostici, seraficamente validi a tempo indeterminato, in solidi programmi d'intervento e d'azione amministrativa, articolati in fasi di attuazione.

Ma poche sono le città che osano oggi affrontare questa revisione, che pur sentono necessaria, rese sgomente dall'assenza di una legislazione efficiente; assume quindi un carattere di eccezionale valore il serio sforzo compiuto in questo senso, pur nei limiti della insufficienza degli strumenti e dei mezzi, dall'Amministrazione di centro-sinistra di Firenze, che illustriamo nelle pagine di questo fascicolo.

Anche la stessa applicazione della 167, di cui forniamo per primi una vasta documentazione in 16 città, non è stata utilizzata, salvo le eccezioni di Firenze, Reggio Emilia e Bologna, come strumento concorrente alla revisione, o integratore del piano regolatore vigente, ed è rimasta spesso confinata nei limiti di una visione settoriale, indifferente al contesto urbano.

E così anche una città come Torino, che ha ricevuto in un decennio un incremento del 42% della sua popolazione, pur assolvendo in tempo utile ed in modo assolutamente

ineccepibile i doveri derivanti dalla 167, non ha saputo cogliere l'occasione per una profonda revisione del P.R. vigente visibilmente sottodimensionato per quanto riguarda, ad esempio, la domanda di aree di lavoro. E proprio a Torino, Amministrazione ed imprese accettano un regolamento edilizio concettualmente arcaico, paghi del sotterfugio del trasferimento dei volumi, che consente ai privati di eludere gli indici di zona per raggiungere massimali di 9-11 mc/mq e che alimenta un fiorente commercio di cubature da privato a privato, da enti religiosi a privati e da Comune a privato ⁵. Quel che è peggio è che l'esempio di Torino ha già contagiato tutti i piani dell'area metropolitana; ma quel che è incomprensibile è che ciò che è ammesso nella Provincia di Torino dalle Autorità tutorie non lo sia nella Provincia di Bologna, dove la GPA ferma l'approvazione dei P.R.G. appun-

3 A Torino, ad esempio, ancor oggi, cioè a studio di Piano Intercomunale completato, non sono noti gli ettari complessivi delle lottizzazioni convenzionate o comunque autorizzate nei vari Comuni della « cintura », né, a fortiori, la loro distribuzione spaziale. È però risaputo, ad esempio, che nel Comune di Borgaro esiste, in completo contrasto sia col P.R. comunale che con quello intercomunale, l'iniziativa, da parte di una Immobiliare, di una nuova « città » di 70.000 abitanti.

4 Il Comune, col rigetto del PP, avrebbe dovuto, per ripresentarlo, deliberare formalmente la variante al P.R.G., ma evidentemente tutto ciò avrebbe richiesto del tempo impedendo di negare le licenze edilizie in base al Regolamento Edilizio; il Comune ha dovuto pertanto accettare un compromesso col privato su un valore di cubatura intermedio.

5 I trasferimenti di cubatura sono ammessi dalla Norme di Attuazione del P.R. di Torino (art. 6) « purché il trapasso avvenga in sede di piano particolareggiato »; poiché l'Amministrazione ritiene che il piano particolareggiato non occorra là dove « già esistono tutte le prescrizioni, le norme e le condizioni che, assieme al Regolamento edilizio, permettono di disciplinare la fabbricazione e non è necessario l'intervento del Comune per attuare alcuna previsione », cioè, in pratica, ovunque, il trasferimento è pacificamente ammesso.

to a causa dei trasferimenti di cubatura⁶.

E l'elenco delle contraddizioni e delle distorsioni potrebbe continuare, arricchendosi degli esempi di dissociazione funzionale fra piani, programmi od interventi promossi dai singoli assessorati, o degli altrettanto gravi casi di carenze iniziativa là dove i problemi urgono.

Ne esce un pauroso panorama denso di ombre, dove non si sa se essere più sgomenti per la creazione di incivili condizioni abitative, nei centri come nelle periferie delle città o nelle diradate e disperse lottizzazioni suburbane, o più allarmati per il grave stato di anemia nelle infrastrutture comunitarie conseguente all'utilizzo fino all'usura delle infrastrutture esistenti, con insufficienti rinnovi ed insufficiente processo di sviluppo, e che comporta non solo la mortificazione della vita sociale, ma anche il rischio di un pernicioso rallentamento nello stesso sviluppo economico del paese.

Contro questo stato di cose, che rasenta lo sfacelo, si pone, come necessità inderogabile, lo schema della legge Sullo, che predispone un organico processo di pianificazione territoriale ed urbanistica, concatenata a tutti i livelli, e nel contempo sufficientemente elastica per adattarsi alle varie situazioni locali, aperta ad idee e programmi innovatori, esaltatrice delle responsabilità locali, operativamente efficace, perché dotata dei necessari mezzi d'intervento, tale, in sintesi, da costituire la vera spina dorsale di una moderna ed efficiente amministrazione pubblica.

I molti oppositori alla legge si sono spesso premurati di affermare che non pongono in discussione le finalità, ma i mezzi della legge, che riconoscono l'efficacia degli strumenti tecnici, ma contestano la validità delle innovazioni giuridiche ed economiche, in una parola, politiche, quasi che fosse possibile conseguire le finalità innovatrici della legge senza precisi mezzi giuridici e senza scelte politiche adeguate. Le opposizioni di destra, infatti, vagheggiano una pianificazione «neutra» a carattere squisitamente tecnico, rispettosa del diritto di iniziativa e del profitto privato, più che dell'interesse pubblico, una pianificazione blanda e non operativa, ovviamente a tempo indeterminato, con la previsione di poteri sostitutivi delle autorità pubbliche da usare eccezionalmente e solo in caso di inerzia dei privati, una pianificazione, cioè, tanto, tanto vicina alla situazione attuale, da identificarsi con questa e le sue conseguenze.

Nessuna alternativa alla pianificazione regionale, se non l'opposizione *tout court* all'istituzione delle Regioni, nessuna alternativa alla pianificazione comprensoriale, avente efficacia *erga omnes*, attuata a mezzo del Consorzio obbligatorio di tutti i Comuni interessati, salvo un recente anacronistico tentativo di rilancio dello sbrigativo sistema di incorporamento dei Comuni finitimi nel Comune Capoluogo⁷. Nessuna serie alternativa neppure all'esproprio obbligatorio ed all'urbanizzazione preventiva delle zone di espansione, se non il ripiegamento sull'uso del comparto, istituito sì dalla legge del '42, ma finora mai attuato.

E poiché all'approvazione della nuova legge urbanistica si perverrà solo se i punti di

maggiore attrito sui mezzi giuridici saranno stati approfonditi fino in fondo, senza mai obliare il quadro di insieme e le finalità, cui i mezzi son chiamati a corrispondere, riteniamo di far cosa utile riportando nelle pagine che seguono due documenti di eccezionale interesse, quale il passo relativo al dibattito sulla nuova legge urbanistica, contenuto nella relazione al Bilancio dei Lavori Pubblici presentata in Parlamento dall'On. Ripamonti, in cui, oltre alle opinioni del relatore, autorevolmente espresse, è reso noto il testo del documento base degli accordi interpartitici della Camilluccia, e la parte centrale della ferma presa di posizione assunta dal Ministro Sullo nel discorso alla Camera in data 25 settembre sul *punctum dolens* della nuova legge urbanistica.

Da questi documenti emergono quattro diversi atteggiamenti sugli strumenti di

Inoltre, poiché la cubatura media di zona « è riferita anche alle aree destinate ai pubblici servizi relativi alla zona stessa » (art. 6 delle Norme) e poiché l'Amministrazione con decisione interna ritiene che l'area dei pubblici servizi goda di cubatura, ma che gli edifici per gli stessi debbano essere esclusi dal computo della cubatura (e fra i pubblici servizi sono considerati gli edifici del culto ed i loro annessi), la cubatura pertinente a tali servizi è liberamente commerciata e trasferita. Infine, tra i servizi sono anche comprese le strade e perciò il Comune cede a privati la cubatura delle strisce centrali dei corsi con larghezza superiore a mt. 30. A titolo indicativo la quotazione della cubatura trasferenda varia da L. 500.000 ad 1 milione a vano!

⁶ V. Casabella 278: « Allarme per il piano intercomunale Bolognese », pag. 57.

⁷ Vedasi « La casa sotto inchiesta » di Francesco Tamborrino, ed. Consulente Immobiliare, Milano, pag. 99: « La fusione in un solo Comune di molti Comuni contermini, già attuata o prossima ad attuarsi nella realtà, deve trovare il suo corrispondente nella fusione amministrativa ». Il Tamborrino paventa che la legge Sullo crei le « repubbliche » municipali; la sua proposta tenderebbe a superarle, con la creazione delle « Signorie » e dei « Granducati ».

attuazione dei piani particolareggiati:

- 1 *la proposta Sullo* impostata sulla generalizzazione dell'esproprio obbligatorio nelle zone di espansione previste dal piano;
- 2 *la proposta Petrilli-Senin (CNEL)*, basata sulla facoltà di consorzio ai proprietari in deroga al principio generale dell'esproprio obbligatorio;
- 3 *la proposta del documento interpartitico (on. Moro)*, incentrata sulla generalizzazione del comparto, con poteri sostitutivi di esproprio riconosciuti dal Comune; e
- 4 *la proposta Ripamonti*, che è basata sul principio di lasciare ai Comuni la scelta fra le modalità di procedura, pur considerando l'esproprio come norma ed il consorzio come deroga.

Al fine di agevolare il chiarimento sulla scelta fra le alternative *esproprio o comparto* o fra le proposte intermedie, giova intanto ricordare come l'istituto del comparto abbia la stessa origine nella legge del '42 (art.23) così come l'istituto dell'esproprio preventivo (art.18), ma che, mentre all'esproprio preventivo i Comuni non hanno potuto, salvo rare eccezioni, far ricorso, non tanto per mancanza di mezzi finanziari, ma perché nella legge del '42 esso era indicato come facoltativo e comunque posto in subordine all'attività dei privati, l'istituto del comparto non ha avuto applicazione, nonostante il suo carattere privatistico, per la macchinosità stessa della procedura, macchinosità che verrebbe esaltata per la sua applicazione generalizzata e per il congegno di tentata perequazione dei valori, non solo all'interno dei comparti, ma anche fra i comparti; senza contare che tale istituto si presta in ogni fase del piano, prima, durante e dopo l'elaborazione di esso, a forme di pressione consorziata assai più temibili dell'attuale azione frenante di singoli proprietari oppositori.

Ancora una volta il piano si limiterebbe a registrare le cosiddette «forze spontanee» e non potrebbe essere scientificamente impostato, anche avvalendosi dei metodi di programmazione lineare per la ricerca della combinazione ottimale di distribuzione spaziale, minimizzante i costi infrastrutturali, come potrebbe avvenire solo nell'ipotesi di esproprio preliminare obbligatorio nelle zone di espansione previste dai piani. Inoltre occorre tener presente che l'insediamento abitativo non può e non deve rappresentare altro che un'aliquota, e non la maggiore, dell'area urbana e che l'istituto del comparto, obbligatorio o volontario che sia, sarebbe, in ogni caso, applicabile esclusivamente alla realizzazione delle zone residenziali e non alle zone di lavoro, alle attrezzature, al verde pubblico, all'infrastruttura stradale, ai servizi, che tutti insieme formano la città in accrescimento. Ancora una volta la procedura di attuazione dei piani sarebbe condizionata da una visione unilaterale e settoriale.

Infine, occorre tener presenti i fatti e le situazioni; se l'applicazione della 167 fosse stata affidata all'istituto del comparto, abbiamo il sospetto che noi oggi non avremmo i piani di zona delle città che qui presentiamo.

La soluzione dei problemi dell'attuazione dei piani regolatori va riportata sulla strada maestra dell'esproprio obbligatorio nelle zone d'espansione e di nuovo impianto. Qualche temperamento al principio generale o qualche emendamento potrà anche essere trovato, ma dovrà riguardare unicamente particolari destinazioni d'uso del suolo e particolari utenti. Due esempi. L'edilizia di lusso in zona paesistica, ad alti costi di urbanizzazione può anche essere lasciata all'iniziativa di un comparto (purché fatte salve le tutele ambientali, oggi così poco rispettate dalla tumultuosa ed insofferente iniziativa privata). Il piccolo risparmiatore, proprietario di un solo lotto, ineditato e non urbanizzato, su cui intenda costruire per sé può ben essere risparmiato dalla necessità di presentarsi all'asta pubblica. Basta che l'indennità di esproprio consista in un'opzione di un lotto edificabile urbanizzato, di pari consistenza del lotto non urbanizzato (al limite, può anche trattarsi dello stesso lotto, se il piano lo avrà confermato) e che l'aliquota di compartecipazione agli oneri di urbanizzazione computata al costo venga in qualche modo incassata.

Ed anche il sistema di asta pubblica, da molti criticato (c'è chi paventa la formazione di monopoli) può essere regolato mediante una procedura di aste successive, concedendo la priorità ai richiedenti per sé, sia singoli che in cooperativa, oppure suddividendo le aree urbanizzate in due categorie, così come è previsto dall'art. 10 della 167, ed ammettendo che fra i richiedenti che concorrono all'assegnazione extra-asta a puro prezzo di costo, siano aggiunti, oltre alle cooperative, coloro che intendono costruire per se stessi e che non siano già proprietari di immobili.

Una parola vorremmo ancora spendere sulla cessione con diritto di superficie, che tanto scalpore ha sollevato e che il Ministro Sullo ha ripetutamente dichiarato come

non essenziale ai fini della legge.

Questo giudizio può essere condiviso, nell'insieme, ritenendo che le due garanzie sul corretto uso dei lotti urbanizzati e sull'invariabilità del prezzo di cessione pubblica possano anche essere ottenute con altri sistemi, quali l'iscrizione nell'atto stesso di vendita sia delle prescrizioni di piano, che del prezzo di cessione, con l'intesa che nell'eventualità di futuro esproprio per esigenze di interesse pubblico, esso, e solo esso, in moneta reale, costituisca l'indennità del successivo esproprio. Ma, anche con tali garanzie, non si dovrebbe rinunciare del tutto alla concessione con diritto di superficie, prevista per altro dalla stessa legge 167 (art. 10).

Essa potrebbe essere utilizzata, in forma esclusiva o prioritaria, per talune destinazioni d'uso, quali quelle delle zone commerciali e dei centri direzionali, delle zone per piccole industrie o miste artigianali-residenziali o ancora delle attrezzature private d'interesse pubblico etc., cioè in tutti i casi in cui sia prevedibile un uso limitato nel tempo in zone soggette a rapido rinnovo per esigenze tecnologiche; potrebbe essere utilizzato in forma alternativa in altri casi, con aliquota fissa per le destinazioni residenziali a carattere economico e popolare (come ha segnalato lo stesso Ministro Sullo) al fine di garantire un calmier sicuro di aree urbanizzate⁸; potrebbe invece essere omesso nel caso di impianti di industrie pesanti ad altissimi costi infrastrutturali o dell'edilizia residenziale di pregio.

L'argomento resta aperto per un preciso approfondimento, come lo resta quello, squisitamente politico, della determinazione della giusta indennità di esproprio⁹, sulla quale tuttavia sono state già avanzate alcune proposte degne di attenzione, come quelle di Lombardini e di Cariota Ferrara¹⁰. Restano, tuttavia, ancora da svicerare alcuni punti, della stessa proposta di legge Sullo.

Elenchiamo i principali: le modalità per il funzionamento dei consorzi comprensoriali per la progettazione e per la gestione urbanistica degli interventi alla scala comprensoriale; il finanziamento dell'attuazione dei piani comunali, soprattutto per superare il punto morto dell'accensione e della messa in moto del processo di pianificazione; le modalità per il coordinamento operativo fra Enti pubblici ai vari livelli; infine, le modalità di azione durante la fase transizionale per adeguare la legge a tutti i casi e circostanze in dipendenza alla presenza o all'assenza dei vari tipi di piano finora istituiti.

L'approfondimento di questi argomenti anche in sede parlamentare apporterà ulteriori contributi alle finalità stesse della legge, che, comunque, non si può proporre di

sortire perfetta fra dieci anni, come ha ben rilevato il Ministro Sullo, ma di *«incidere al più presto sulla presente patologica situazione»*.

Ci sia lecito ancora aggiungere che l'attenzione sulla struttura giuridica della legge non deve offuscare un altro non meno rilevante aspetto, quello degli strumenti operativi e degli uomini, gli uni e gli altri oggi paurosamente insufficienti, al vertice come in sede locale; ma non basta pensare ad incrementare i posti attuali, occorre rinnovare profondamente le strutture esistenti ed inventarne di nuove, se si vogliono adeguare gli organici alle esigenze imposte dall'accelerazione dei tempi, dall'ordinamento regionale e dalle aumentate responsabilità locali in campo urbanistico.

E' per intanto significativo che, sia nella relazione sul bilancio dei LL.PP., sia nel discorso del Ministro dei LL.PP., appaiano due distinte proposte per il rinnovamento al vertice: una per la creazione del Ministero dell'Urbanistica, l'altra per la scissione del Ministero dei Lavori Pubblici in Ministero dell'Edilizia e Ministero della Viabilità¹¹.

8 Può essere utile riportare il paragrafo «Questioni fondiaria» della Relazione su «L'Aménagement et le coût de nouvelles zones résidentielles dans certains pays» ECE-HOU n. 145/add 3. Svezia (relazione del prof. A°hren):

«Durante tutto il dopoguerra, il numero degli alloggi costruiti con l'aiuto dei prestiti statali ha costituito dall'80 al 90% del totale e si elevava nel 1960 a circa il 95%. La cooperazione degli Enti pubblici (Stato e Comune) ha pure condotto le municipalità a perseguire una politica fondiaria attiva, volta cioè ad acquisire, sempre che possibile, tutti i terreni edificabili necessari. Nel 1949, per permettere ai Comuni di perseguire un'attiva politica fondiaria, si ebbe un emendamento alla legge sulle espropriazioni, che attribuiva ai Comuni il diritto di espropriazione preventiva in vista della urbanizzazione. Questo emendamento derivava da una precisa scelta di politica fondiaria e tendeva a sconfiggere il monopolio fondiario ed a permettere acquisti a prezzi ragionevoli. Questo era uno dei fini dell'espropriazione, l'altro era quello di offrire dei terreni a canone enfiteutico.

Il prezzo d'esproprio è basato sul livello dei prezzi locali ed è in rapporto all'edificio. Il livello dei prezzi è un dato statistico e si deduce dalle vendite anteriori.

9 Giusta rispetto all'espropriato, all'espropriante ed all'utente del bene espropriato.

10 Per la prima vedasi Urbanistica n. 38, per la seconda, citata nel discorso alla Camera del Ministro Sullo, vedasi pag. 17 del presente fascicolo.

11 « Come in altri paesi è preferibile giungere allo sdoppiamento: un Ministero dell'Edilizia da un lato e un Ministero della Viabilità dall'altro ».

Ci sia consentito di avanzare qualche proposta in tal senso. A nostro avviso è, intanto, evidente che l'attuale concentrazione di compiti nel Ministero dei LL.PP. non è la più idonea a garantire l'efficienza dei servizi, né è pensabile che l'Urbanistica continui a restare compresa in un'unica Direzione generale, in tutt'uno con le opere igieniche; né è sufficiente un'operazione di dicotomia. Occorre prospettare una nuova strutturazione, quale quella che esponiamo come base di discussione, partendo dall'ipotesi della contemporanea organizzazione dei seguenti Ministeri tecnici:

- 1** *Ministero della programmazione economica e della pianificazione urbanistica* articolato nelle tre Direzioni generali economiche: *programmazione nazionale, programmi di sviluppo economico regionale, coordinamento finanziario*; e nelle tre Direzioni generali urbanistiche: *pianificazione regionale e comprensoriale, urbanistica locale, coordinamento tecnico operativo*.
- 2** *Ministero dell'edilizia statale e sovvenzionata*, comprendente le Direzioni generali per: *edilizia abitativa statale e sovvenzionata, edilizia scolastica, edilizia ospedaliera, edilizia per i servizi statali*.
- 3** *Ministero della viabilità e dei trasporti su strada*, comprendente le Direzioni generali per: *ANAS, viabilità regionale, costruzione di ponti e strade, motorizzazione civile, polizia stradale*.
- 4** *Ministero dei lavori pubblici*, comprendente le Direzioni generali per: *opere idrauliche, impianti elettrici, opere igieniche, opere marittime, opere aeroportuali*.

Quattro Ministeri snelli e specializzati, con molto personale fresco, dotati ciascuno di un proprio centro per studi e ricerche, di archivi e di attrezzature adeguate, con un corrispondente Consiglio Superiore formato prevalentemente da esperti esterni.

Al livello regionale tutto è da creare, ma la riorganizzazione al vertice diventerebbe un modello per la creazione di corrispondenti assessorati regionali.

Al livello locale occorre dire crudamente che la situazione degli Uffici Tecnici comunali è semplicemente a brandelli; paurosa la carenza di tecnici, mostruosa la situazione delle attrezzature. Anche qui non si tratta di integrare, nella maggior parte dei casi si tratta di ricominciare da capo. Occorre fissare dei minimi di personale tecnico direttivo obbligatori per le varie classi di Comuni e per gli uffici consortili. E poi occorre reperire ed addestrare gli uomini occorrenti e predisporre fin dalla scuola la loro formazione con corsi universitari e post-universitari, e con facoltà apposite.

Infine, perché leggi, organici, e piani possano essere messi in grado di funzionare a pieno rendimento occorre che sia assicurata una sufficiente alimentazione culturale.

La richiesta dell'istituzione di un *Istituto di ricerche urbanistiche*, a carattere nazionale, con articolazioni regionali non parrebbe fuor di luogo, se lo stesso relatore per il bilancio dei LL.PP. richiede, nelle sue conclusioni, indagini specifiche su:

- a** i servizi comunitari (urbani e sociali),
- b** l'edilizia abitativa,
- c** il sistema dei trasporti ¹²;

su argomenti, cioè, strettamente attinenti con la disciplina urbanistica. Le indagini e le ricerche urgenti e indispensabili, oltre alle già citate, sono numerosissime. Proviamo ad elencare qualche altro tema:

Indagine critica sui quartieri residenziali degli anni 50.

Indagine sui regolamenti edilizi vigenti e proposte per regolamenti edilizi a base comprensoriale.

Ricerche sui costi delle opere di urbanizzazione.

Ricerche nell'impostazione del bilancio urbanistico locale.

Ricerche metodologiche sul calcolo matriciale applicato all'urbanistica. Legislazione comparata aggiornata.

Altro compito dell'Istituto nazionale di ricerche urbanistiche potrebbe anche esser quello di collaborare con gli Istituti di ricerca esteri e con le Commissioni internazionali, *in primis* con il Comitato de l'Habitat della Commissione Economica Europea, e di approntare per esso quei dati statistici intorno al nostro paese che regolarmente mancano o scarseggiano nelle pubblicazioni ufficiali ¹³.

12 Relazione al bilancio dei LL.PP., relatore Ripamonti, (11 sett. 1963) pag. 120.

13 Non solo le statistiche internazionali dell'ECE presentano sempre delle grosse lacune per l'Italia ma il nostro paese è quasi sempre assente dalle Commissioni di studio del Comité de l'Habitat e nelle Assemblee è di norma rappresentato da delegazioni al livello di ispettori ministeriali, mentre gli altri paesi sono rappresentati da Ministri, Sottosegretari, Direttori Generali, professori universitari ed esperti.

Vi sarà chi ritiene questo quadro visionario; ma chi conosce i servizi tecnici dei paesi, che attuano un'urbanistica civile ed una pianificazione territoriale efficiente, sa che sono unicamente alla scala dei tempi e delle necessità tecniche.

E questa scala che oggi ci manca; ma oltre alla scala manca il senso e lo spirito della pianificazione.

Quanto la pianificazione disti dalla semplice proiezione del presente nel futuro, e conseguentemente quanto la legge Sullo disti dalla legge del '42, lo si può ricavare da questa illuminante conclusione del sociologo belga Janne:

«Nella pianificazione si può dire che il presente è trattato in funzione di una rappresentazione del futuro. Ci si rappresenta il futuro: è un sistema di previsione creatrice. Questo futuro, che è come dinnanzi per essere certamente realizzato, si impianta nel presente con il suo intenso potenziale di realizzazione e lo cambia di significato. Al contrario, la tendenza classica dell'economia consiste nel proiettare il presente nel futuro, perché si considera ciò che è attualmente noto come indicativo di ciò che sarà; non si attribuisce quindi questa qualità ad una immagine costruita nel futuro ed in funzione del futuro. Di conseguenza, questo modo di pensare ha tendenza a prolungare il presente nel futuro»¹⁴.

La scelta è chiara e irrinunciabile, la sua scadenza improrogabile.

14 Les problèmes de la planification. Colloque de janvier 1962. Université libre de Bruxelles.
Institut de Sociologie. Pag. 122.