

Relazione del prof. Giovanni Astengo

A tre mesi di distanza da quando il testo del progetto di nuova legge urbanistica è stato consegnato dalla Commissione al ministro Pieraccini che l'aveva insediata, dopo una ormai lunga serie di articoli, di conferenze e di dibattiti pubblici e di convegni, che hanno consentito il raffronto di idee, di opinioni e di sentimenti anche in settori non abitualmente impegnati in discussioni di carattere legislativo, conferendo a questo preesame un'ampiezza veramente inconsueta per la nostra giovane democrazia, è ormai possibile tirare le somme per una verifica di validità.

Chi mi ha preceduto ha posto in luce la ricchezza di contenuto culturale di cui è impregnato questo progetto e quali prospettive di profondo rinnovamento si aprano per la nostra cultura urbanistica e per la vita del nostro paese con la sua applicazione.

Mi propongo ora di proseguire la verifica per quanto riguarda la progettata strumentazione operativa contenuta nella proposta di legge, di fronte ai problemi che essa si prefigge di risolvere, alle condizioni contingenti del nostro paese ed alle sue prospettive di sviluppo economico e sociale a medio ed a lungo termine. Il primo accertamento che è doveroso compiere consiste nell'esaminare se gli strumenti previsti coprano, senza eccezioni e senza buchi, tutti i livelli di pianificazione, da quello nazionale, al regionale ed al locale, se tale copertura ammetta da un lato una adeguata gradualità di avviamento e dall'altro una efficace e rapida operatività, essendo globalità, gradualità ed operatività le caratteristiche essenziali di una pianificazione territoriale al momento della sua messa in moto.

La risposta non può essere che positiva. Il livello nazionale della pianificazione urbanistica, appena adombrato nei precedenti disegni di legge, consentirà, così come è stato congegnato, una stretta ed effettiva compenetrazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica; la sua principale espressione, il piano globale degli interventi statali sul territorio, ripartito per regioni e per settori, apre infatti la prospettiva, nello stato attuale delle cose assolutamente irraggiungibile, della formazione, d'intesa con le Regioni, di un quadro preventivo e completo dell'intervento statale sul territorio, quadro che potrà consentire di eliminare via via le irrazionali situazioni di eccessiva discrezionalità dell'esecutivo, di scoordinamento temporale e spaziale delle opere, di dispersione dei finanziamenti e di dissipazione del pubblico denaro in investimenti improduttivi o scarsamente produttivi.

Alle Amministrazioni regionali a statuto ordinario, la cui completa istituzione si ha motivo di sperare che non abbia più oltre a tardare, la nuova legge urbanistica, se i tempi della sua approvazione saranno contenuti in limiti ragionevoli, offrirà la immediata, o quanto meno ravvicinata possibilità di studiare e di formare, entro i principi generali della legge cornice, le singole leggi regionali urbanistiche che apriranno, in ogni Regione, la fase di funzionamento «a regime».

Nell'attesa della emanazione delle singole leggi regionali, il duplice congegno dei programmi a tempi brevi per le zone di accelerata urbanizzazione e dell'intervento statale di propulsione, di avviamento e di coordinamento, entrambi strettamente correlati ed insostituibili, consentiranno di stabilire l'indispensabile «ponte» di transizione tra l'attuale babelico stato di cose e il periodo di funzionamento a regime, con il compito di arrestare al più presto il processo in atto di avanzata tumefazione e disgregazione urbanistica, prima di procedere alla indispensabile inversione di rotta.

Il funzionamento a «regime» potrà così svilupparsi ad acque calme, ed avrà modo di operare ormai su di una nuova realtà economica e sociale del paese, in cui saranno, se non del tutto eliminati, per lo meno fortemente ridimensionati e tamponati i più macroscopici mali urbanistici, di cui oggi esso soffre.

L'operatività a regime è stata, in questo progetto di legge, di gran lunga migliorata rispetto allo schema Sullo. Basti pensare alla suddivisione dell'intero territorio regionale in due sole categorie di enti locali di pianificazione urbanistica: i Comuni autorizzati al piano ed alla relativa gestione urbanistica ed i comprensori, espressione consortile di gruppi di Comuni che non siano in grado di esercitare autonomamente la gestione urbanistica, gli uni e gli altri posti sullo stesso piano operativo, per rendersi conto del profondo rinnovamento amministrativo che questa equiparazione comporta. Cade, in siffatta organizzazione, la posizione di subordine rispetto al Comprensorio, dei Comuni «obbligati» a redigere un P.R.G., che era contenuta nello schema Sullo, e cade, con la subordinazione, anche la concatenazione temporale fra i due tipi di piano che ne conseguiva e che era, in quello schema, fonte di ritardo per l'operatività dei piani. A questo modello si sostituisce la parità di trattamento, di contenuto e di procedere tra Comuni autorizzati al piano, in quanto dimostrino di possedere le capacità organizzative occorrenti per esercitare autonomamente la gestione urbanistica e gruppi di Comuni che, solo attraverso a questa operazione di organizzazione consortile, saranno posti in grado di superare l'attuale stato di endemica inefficienza tecnica ed amministrativa, derivante da un insuperabile stato di insufficienza dimensionale. In questo modo, partendo dall'esame analitico dello stato di fatto per quanto concerne la pianificazione urbanistica, sarà anche avviato il processo di indilazionabile ammodernamento e di razionalizzazione della stessa struttura amministrativa dello stato, senza distruggere l'articolazione attuale delle autonomie locali, che sussisteranno in forma piena ed assoluta per i restanti tradizionali settori della vita amministrativa locale e si esplicheranno in forma integrata, e pertanto potenziata, per quanto riguarda i poteri decisionali ed esecutivi nel campo della pianificazione urbanistica.

Che questo schema di ordinamento abbia ormai raggiunto una sicura maturazione è dimostrato oltre che dall'evidenza della sua intrinseca coerenza, anche dal fatto che su di esso non si sono appuntate opposizioni degne di nota, salvo da quanti, ma non sono molti, si ostinano tuttora ad osteggiare lo stesso ordinamento regionale.

Piani ed organi ai tre livelli, con rispettivamente i contenuti e procedure da un lato e composizione e poteri dall'altro, dovrebbero dunque esser considerati, nella formulazione a regime data dalla Commissione, come fatti acquisiti sul piano culturale, amministrativo ed operativo.

Così pure non sono mai state sollevate questioni di fondo sui programmi urbanistici triennali previsti per le zone di accelerata urbanizzazione, considerati da tutti come uno strumento indispensabile ed efficace di trapasso tra le abnormi previsioni di molti degli attuali piani regolatori, o le situazioni di compromissione derivanti dalla

presenza di miriadi di lottizzazioni, ed un ordinamento spaziale meno casuale e più ragionato.

La situazione delle zone di accelerato sviluppo economico industriale o turistico non ammette infatti indugi per un intervento volto a recidere il processo di sviluppo canceroso in atto. Basti pensare che i soli vertici del triangolo industriale di Torino-Milano-Genova sarebbero pronti, per effetto della ricettività sancita dai P.R. vigenti, dai piani intercomunali allo studio e dalle lottizzazioni infiltratesi ovunque fra le maglie nelle aree metropolitane milanese e torinese, ad ospitare una cifra paurosa di abitanti, 7 milioni di abitanti è la dimensione legalizzata dal P.R.G. per il solo territorio comunale di Genova; 8 milioni di abitanti risultano da un computo attendibile sulla ricettività potenziale dell'area milanese, tra piani comunali e lottizzazioni; 5-6 milioni dall'analogo computo per l'area metropolitana torinese; in totale 20-21 milioni e solo nei vertici del triangolo!

È una dimensione senza alcuna giustificazione di reale sviluppo economico e demografico, prevista tra l'altro senza adeguate aree di lavoro e di servizi e senza infrastrutture idonee; ma sulla base di questa situazione di fatto, legalizzata in tutto o in parte poco conta, in realtà si è edificato e si edifica e si continuerebbe ad edificare, creando le premesse o per conurbazioni di mostruosa allucinante congestione, o con molta maggior attendibilità, per una situazione di disgregazione economica ed urbanistica che impegnerebbe via via costi sociali sempre più crescenti e paurosamente insostenibili.

Di fronte a queste situazioni, che si riproducono con analoghi caratteri ed in forme massive nella conurbazione in atto tra Firenze e Prato, o nel triangolo Padova-Mestre-Treviso, o nel territorio Napoletano o lungo chilometri di coste o di migliaia di ettari di pianura, tutti lottizzati, non esiste altra cosa da fare se non frenare al più presto la corsa allo sviluppo insensato.

I programmi urbanistici triennali rispondono a questo imperativo e consentono di enucleare e di incapsulare, al più presto con procedure d'urgenza dettate dallo stato di necessità, quanto è ragionevole prevedere come sviluppo urbano in tempi assai brevi, per dar modo di impostare seri studi di revisione dei piani in atto e la formazione di nuovi piani fondati su ragionevoli previsioni di sviluppo, di costo e di efficienza.

Anche sull'esigenza, sul contenuto e sulla procedura dei programmi urbanistici triennali non vi sono sostanziali dissensi, né potrebbero esservi sol che si tenga presente la incredibile situazione che si è venuta creando in questi ultimi anni, e che meriterebbe un attento studio da parte del nostro Istituto, oltre che dal centro studi del Ministero dei LL.PP. e da quello del Bilancio.

Si sono invece manifestate da parte di taluno alcune perplessità sull'opportunità del periodo statale, previsto dal progetto di legge; si argomenta che con la prossima attuazione delle Regioni verrebbe a cadere l'esigenza di questo periodo transitorio, che comporterebbe la creazione di organi temporanei in duplicazione di quelli definitivi. Senonché a questa peraltro ragionevole preoccupazione di possibile appesantimento di apparati amministrativi, si devono contrapporre altre non meno ragionevoli preoccupazioni. La prima è data dal vuoto di potere che si verrebbe a creare tra l'emanazione di una legge-cornice, priva del periodo statale, e l'emanazione delle singole leggi regionali, per le quali, anche se fosse previsto un termine per la loro emanazione, dovrebbe pur sempre ritenersi necessario un periodo sufficiente di tempo per la loro stesura, discussione ed approvazione; né il vuoto di potere verrebbe col-

mato solo con la formazione dei programmi triennali nelle zone di accelerata urbanizzazione e con la sopravvivenza, nella restante parte del paese, della logora legge del '42.

La seconda perplessità è conseguente a questo stato di cose che si verrebbe a creare; i programmi triennali non potrebbero esser in alcun modo coordinati tra loro, mancando qualsiasi strumento ad hoc, né potrebbe avviarsi la necessaria revisione dei piani vigenti fino all'entrata in vigore della legge urbanistica regionale, infine la situazione di contrasto fra Italia A, ad accelerata urbanizzazione, ed Italia B, in stagnazione o decremento, verrebbe a trovarsi confermata ed accentuata, né potrebbe mettersi in moto alcun congegno per l'inversione di rotta, se non a legge regionale approvata. In definitiva, passerebbero ancora alcuni anni senza che si potesse avviare la revisione e la ricucitura dei piani e senza poter intervenire in modo efficace sulle cause dei mali.

Ecco perché non scalfisce minimamente la realtà il fatto che in questo stato di cose vi siano alcuni gruppi di individui disposti a consorziarsi per perequare fra loro i valori del loro privato raggruppamento di aree. È il quadro d'insieme che è sostanzialmente errato e che bisogna mutare, se si vuole che l'organizzazione spaziale degli insediamenti residenziali e produttivi, delle attrezzature e delle infrastrutture non sia più oltre condizionata dalla rendita o dalle pressioni, singole o consorziate, e dallo stato di marasma creato da chi usa la speculazione fondiaria come fonte di autofinanziamento o di ciclo ininterrotto per l'accumulazione di capitale.

In questo stato di cose il denaro pubblico è prosciugato e dissipato nel tentativo di fornire di impianti, servizi, attrezzature ed infrastrutture le aree lottizzate, ma non urbanizzate, dai privati. Le opere di urbanizzazione sono così diventate opere a fondo perduto, sostanzialmente irrecuperabili, nonostante l'applicazione dei contributi di miglioria o della legge 246, e nonostante le modeste umilianti contropartite offerte dalle convenzioni.

Non solo le casse comunali si sono svuotate in queste operazioni a fondo quasi tutto perduto, ma sono anche già paurosamente ipotecate per far fronte, nel prossimo futuro, alle opere di urbanizzazione in zone già costruite ed abitate.

Anche su questo argomento sarebbe urgente un serio e documentato studio, ma le poche cifre a mia conoscenza sono sbalorditive: 100 miliardi dovrebbero esser spesi a Torino per dotare di fognature le zone di recente urbanizzazione; 2 miliardi sono stati valutati a Chivasso per dotare di opere di urbanizzazione i 10.000 vani costruiti in tre anni in quel piccolo insediamento.

Un quadro di queste pesanti ipoteche sul futuro sarebbe oltremodo utile e toglierebbe di mezzo qualsiasi assurda illazione sulla supposta onerosità dell'operazione di esproprio generalizzato, mettendo a nudo quale è la vera realtà del paese.

In definitiva il meccanismo di espropriazione e di urbanizzazione preventiva si rivela l'unico strumento atto a troncarsi di netto la proliferazione cancerosa delle lottizzazioni e delle espansioni promosse dall'interesse privato ed a fermare l'emorragia di denaro pubblico per le urbanizzazioni non rimborsate. Esso, ed esso solo, consente di passare dai piani del «possibile» e dell'«indeterminato» ai piani che contengono ciò che si «decide di fare», nei tempi e nelle fasi di attuazione, in base non ad una domanda spontanea, o ad un'offerta artificiosa, ma ad una domanda verificata dalla programmazione economica ed in base ad accertamenti di costo e di gradi di efficienza. I piani, con tale strumento, verranno così sottratti alla discrezionalità ed all'arbitrio pubblici e privati e potranno essere scientificamente redatti, fondandoli anche sui

metodi matematici per la ricerca della combinazione ottimale dei fattori, tale da consentire di minimizzare i costi globali a parità di gradi di efficienza. Tali piani reclamano, ovviamente, un'attuazione programmata a tappe e l'esproprio generalizzato, che garantisce la disponibilità di aree nei tempi e nelle quantità occorrenti, è l'unico mezzo per conseguirla. Come pure l'attuazione programmata reclama una appropriata gestione urbanistica ed il progetto di legge istituisce, a questo proposito, i programmi annuali di attuazione, che consentiranno di formare il bilancio globale delle operazioni, eliminando in questo campo il presente stato di polverizzazione delle singole pratiche amministrative. Un fondo di rotazione iniziale da istituire, occorrendo con legge apposita dovrà garantire l'accensione del meccanismo che ha tutte le possibilità di autoregolazione e di autosviluppo. Un ultimo argomento prima di concludere. Si paventa, da parte di alcuno, che l'avviamento della nuova legge urbanistica abbia a ulteriormente rallentare, o addirittura fermare, la produzione edilizia, diminuita, in questi ultimi mesi per l'azione congiunta delle restrizioni di credito e della contrazione della domanda per alloggi ad alto prezzo. È bene precisare che la legge urbanistica non può proporsi come fine sociale di sostenere un mercato edilizio basato sulla produzione di alloggi ad alto costo. D'altra parte esiste ormai in molte città un «serbatoio» di licenze concesse, tale da garantire, domanda e credito permettendo, una produzione di parecchi anni. Ma è proprio questo ulteriore tentativo di evasione, questa corsa all'esonero, che ci deve allarmare, perché, come abbiamo dimostrato, ogni nuovo edificio costruito senza contribuire alle opere di urbanizzazione costituisce un aggravio addizionale all'ipoteca sulla spesa pubblica. Né dovrebbe ulteriormente interessare ad un paese, che vuole riprendere il cammino dopo lo sperpero degli anni facili, una supplementare produzione edilizia per classi ad alto reddito. Fra gli scopi immediati che il paese ha di fronte vi è la edilizia economica e verso di essa è possibile convogliare a poco a poco anche il piccolo risparmio. Il rilevante numero di domande di cooperative lo dimostra. Ma proprio per dar corso a queste aspirazioni occorre rompere definitivamente il sistema dell'urbanizzazione fin qui seguito, che coincide, per le responsabilità pubbliche, con la politica delle mani bucate e della testa nel sacco. Occorre al più presto invertire la rotta; occorre incominciare ad organizzare città e territori in funzione dello sviluppo economico e sociale. Per questi motivi, superate le miopi critiche di chi, legato all'ieri non intravede, quale domani, altro che la prosecuzione dell'oggi, forti del consenso di studiosi, di amministratori e dei cittadini che vogliono conseguire un domani migliore, attendiamo con ansia che il progetto di legge urbanistica faccia al più presto il suo ingresso in Parlamento. I programmi triennali funzionerebbero semplicemente da tamponi emotivi, senza affrontare la cura dell'intero organismo.

Posto in questi termini il problema, sembra ragionevole preferire la duplicazione temporanea degli organi, che consente di avviare subito gli studi per sensati interventi e che evita il protrarsi di una ingiustificata suddivisione del paese fra zone privilegiate in sviluppo di cui vale la pena occuparsi e zone derelitte da abbandonare, anche solo per qualche anno, allo spontaneo processo regressivo in atto. Parrebbe cioè che, proprio per inserire sia pur gradualmente, ma con efficacia, tutto il paese in un nuovo sviluppo programmato, in modo da contrastare al più presto le contraddizioni di fondo della distribuzione spaziale del nostro sviluppo economico, questo periodo di intervento statale sia indispensabile.

Verificati così piani, organi e tempi, mi si consenta ora di sottoporre ad analisi lo strumento principe della nuova legge urbanistica, e cioè la procedura di acquisizione

e di urbanizzazione preventiva delle aree, generalizzata per tutti i tipi di intervento attivo.

È su questa procedura infatti, che costituisce peraltro un punto fermo e ben definito del programma di governo, che si sono appuntate le più accanite opposizioni da parte di coloro che sono direttamente o indirettamente interessati al mantenimento delle situazioni di fatto.

Ho però la sensazione che certo tipo di opposizione al regime pubblicistico delle aree che parte, beninteso, non da chi è in campo ad esclusiva difesa del massimo profitto speculativo, e che ovviamente non ci illudiamo di poter convincere, ma da chi accetta o subisce lo stato di cose attuale, o non si sente sufficientemente stimolato a modificarlo, derivi dal non aver compreso appieno le ragioni molteplici di questa scelta di fondo. E ciò è stato anche reso possibile da una mancata illustrazione ufficiale della proposta di legge.

Infatti nel regime pubblicistico delle aree si è voluto vedere da molti oppositori soltanto una inutile, e pertanto costosa, intermediazione comunale fra cittadino espropriato e cittadino concessionario o cessionario di area edificabile.

In realtà chi conosce il processo di urbanizzazione razionale sa bene che esso non consiste in una semplice intermediazione dello stesso bene tra Tizio e Caio, come avviene nelle lottizzazioni private, ma in un meccanismo di profonda trasformazione nell'uso, nella configurazione e soprattutto nello equipaggiamento dei suoli, che investe le aree da urbanizzare, dalle quali saranno ritagliate, per una proporzione in complesso esigua, le aree edificabili residenziali.

Senonché, anche fra i tecnici progettisti, che di questo meccanismo sono pur consci, ce ne sono alcuni che ancora coltivano l'illusione di raggiungere lo stesso traguardo con il sistema dei comparti e della perequazione dei valori all'interno di esso, e si atteggiavano ad angosciati per l'ampiezza dei problemi da risolvere col regime pubblicistico o per le dimensioni dell'aspetto finanziario, nella manifesta speranza di convincere i difensori del regime pubblicistico a far macchina indietro ed accettare un sistema di pattuizione concordata fra proprietari consorziati e Comune.

Per rispondere a questi tentativi di ritorno all'indietro, che spesso ricorrono come motivo centrale dell'opposizione al progetto di legge, è bene analizzare a fondo il processo stesso della formazione dei piani urbanistici redatti secondo lo spirito e la lettera della legge del '42.

Abbiamo già constatato che molti piani attualmente vigenti, sono macroscopicamente errati dal punto di vista dimensionale, risultando sovradimensionati nelle aree residenziali e negli indici di fabbricabilità e contemporaneamente sottodimensionati nelle aree di lavoro dei servizi e delle infrastrutture, ma anche se all'origine, ed è ben raro, essi erano stati ragionevolmente dimensionati, vengono poi sottoposti, nell'attuazione, ad un processo continuo di deterioramento a mezzo di varianti, legittime o illegittime, e di aggregazione di lottizzazioni che ne snaturano di fatto le caratteristiche tecniche e dimensionali.

In entrambi i casi il risultato è identico e muove da identiche motivazioni. Infatti, i piani redatti secondo la legge del '42 non sono i piani di ciò che si vuole o si deve fare in un certo tempo, sono solo i piani di ciò che è possibile attuare in tempo indeterminato; essi pertanto devono necessariamente esser ampi, anche oltre ragionevoli limiti, per ospitare tutte le possibilità di virtuale trasformazione d'uso, e se anche non lo fossero all'origine lo diventerebbero poi di fatto nella pratica con varianti ed addizioni.

Inoltre, poiché fra le destinazioni d'uso la più redditizia per i privati è la residenziale e soprattutto quella ad alti indici, diventa inevitabile il sopradimensionamento residenziale e l'elevata fabbricabilità, con una tendenza, nell'interno del piano, a massimizzare i valori potenziali pareggiandoli, rispetto alla classe ed all'indice più redditizi.

In questo gioco l'interesse pubblico è evidentemente combattuto, calpestato e sconfitto, creandosi così una enorme sperequazione fra aree pubbliche ed aree private a tutto danno delle prime. I piani finiscono per non esser più frutto di impostazione scientifica, ma portano il segno del compromesso, e denunciano profondi squilibri strutturali, di dimensionamento e di distribuzione spaziale delle singole parti, che si traducono in altrettante carenze, strozzature ed inefficienze nell'economia e nella vita cittadina e comprensoriale.

Poco conta che le forze determinanti di questa aberrante distorsione dell'interesse pubblico, che pesa come una cappa di piombo sui nostri più importanti insediamenti urbani e su vaste aree metropolitane, siano forze singole e consorziate. ■