

Relazione e replica

B66h/1 ►

Relazione

Parlerò per queste chimere. L'amico Silva ha esposto in modo brillante, con grande fiume di parole e concetti quella che è la sua dottrina della economia urbanistica e che egli ha esposto in modo molto acuto in trattati.

SILVA – Ai quali nessuno ha mai risposto e occorre rispondere.

ASTENGO – Allora cercherò di dare qualche risposta, anche se probabilmente non potrò darla parola per parola a tutte le obiezioni che sono state sollevate.

La questione fondamentale è questa: il nostro ingegner Silva vorrebbe risolvere i problemi urbanistici indipendentemente dalla politica di piano e anche dalla politica dell'abitazione. Vorrebbe risolverli con una legislazione urbanistica che consentisse la formazione di piani che permettessero un assetto territoriale ottimo, su cui possa quindi svilupparsi l'attività imprenditoriale e solidaristica, ecc.

Ed è proprio su questo punto, caro Silva, che non siamo d'accordo. Perché non esiste la possibilità di predisporre questo assetto territoriale, se non si formulano obiettivi definiti che si vogliono raggiungere e se non c'è alcun strumento per poterli raggiungere.

Parliamo anzitutto degli obiettivi: non si può immaginare un assetto territoriale astratto, un assetto territoriale che dipenda non si sa da che cosa; scusa Silva, ma come sarebbe fatto questo assetto territoriale che garantisca il pieno sviluppo imprenditoriale? In base a quali scelte, in base a quali finalità potrebbe essere formato? A delle astratte vocazioni del territorio esaminato per zone? Da queste vocazioni che cosa può discendere di preciso? Al massimo si potrebbe dire: tutta la pianura è ricettiva per l'industria; tutta la collina può esser usata che so, a vigneti e tutta la montagna può diventare zona ricreazionale; ma queste indicazioni non sono sufficienti a formare un piano. I piani si fanno precisamente per risolvere i problemi che tu stesso hai esposto; esiste in questo momento uno stato fluido di trasformazione profonda del nostro Paese, ebbene i piani devono essere fatti in funzione di questa trasformazione, in questo momento, con le disponibilità attuali, per ottenere dei risultati.

Ora, se i piani continuassero a restare quelli che la legge del '42 prevedeva (ed erano precisamente dei piani astratti per l'attività imprenditoriale) si otterrebbero i risultati errati del piano vigente a Genova e che stiamo revisionando.

Anche in tante altre città si sono formati dei piani errati, cioè dei piani in cui le aree residenziali sono sopra-dimensionate rispetto proprio a quei posti di lavoro, ai quali giustamente si è richiamato Silva, e dico giustamente perché il primo obiettivo della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica, inserite nella politica di piano, è precisamente quello di poter valutare ed individuare, entro tutte le possibilità effettive di trasformazione in atto, e quali siano le possibilità di impiego, e quali

siano le operazioni per poter attuare la creazione di nuovi posti di lavoro. In base a questa valutazione è poi possibile dimensionare le aree per tutte le necessità occorrenti, tenuto conto delle possibilità attuali, in una prospettiva di sviluppo futuro.

Questo significa «politica di piano». Ora, una delle due: o si dimostra che è possibile raggiungere questi risultati, il che significa risolvere il grosso, gravoso e monotono groviglio di problemi del nostro Paese indipendentemente da una politica di piano o, il che è lo stesso, a mezzo di un piano astratto, sul quale poi i singoli possano operare individualmente, oppure, se questi problemi non è possibile risolverli senza politica di piano o con un piano astratto atemporale, ebbene bisogna accettare di cooperare per impostare una politica di piano.

ORA SILVA DICE: i posti di lavoro sono pochi, i richiedenti sono tanti, ed egli si riferisce soprattutto al fenomeno di inurbamento delle grandi città, soprattutto a Milano in cui egli opera.

SILVA: No, no.

ASTENGO: Soprattutto a Milano, soprattutto nel triangolo industriale di Milano e Torino e dove si sono avuti i più vistosi fenomeni di inurbamento.

SILVA: Il fenomeno è identico anche a Matera.

ASTENGO: No. Tutto il Centro-Sud è un'altra cosa. Per quanto riguarda invece il Centro-Sud bisogna tener presente che esistono oggi 24 tra aree di sviluppo industriale e nuclei di industrializzazione nel Centro e nel Mezzogiorno d'Italia.

Il fenomeno è imponente, ma ancora poco noto perché non si è ancora pubblicata una carta d'insieme di questi interventi; tale carta uscirà forse fra un mese sulla rivista Urbanistica e darà la sensazione di che cosa si stia facendo nel nostro Paese per trasformarlo.

INTERRUZIONE: Per rovinarlo!

Mi dispiace l'interruzione, perché la industrializzazione del Mezzogiorno credo che sia nell'animo di tutti noi e se ci fosse qualcuno, che ritenesse che questa non abbia ad essere, dovrà dimostrare anche come risolvere in altro modo i problemi del Mezzogiorno.

Esiste, dunque, una realtà, esiste questa realtà in trasformazione. Ma i piani delle aree di sviluppo, i piani generali industriali, i piani dei nuclei hanno un difetto: sono dei piani settoriali (come sono piani settoriali quelli per le strade ed autostrade, per le grandi infrastrutture, ecc.), non sono inquadrati nella visione territoriale. Ecco perché da anni gli urbanisti si battono per questa visione territoriale integrata in cui tutti gli elementi possano essere tra loro compenetrati ed ai quali l'onorevole Ripamonti nella sua esposizione ha ampiamente accennato. Questa formazione di un piano d'insieme si chiama pianificazione, ma non pianificazione astratta, che è pianificazione accademica e produce piani che restano sulla carta, bensì una pianificazione che preveda gli interventi da attuare effettivamente per la creazione dei nuovi posti di lavoro e per la creazione delle abitazioni occorrenti (perché, caro Silva, anche a queste bisogna pensare). Ed a tal scopo occorre un forte, anzi molto più cospicuo intervento pubblico in questo settore, perché tu mi insegni che l'Italia è agli ultimi posti, dopo la Spagna e il Portogallo, nella graduatoria internazionale, secondo l'aliquota di intervento pubblico nell'edilizia.

Ecco, allora bisogna risolvere questi problemi, ma bisogna risolverli nel Sud come nel Nord con una visione d'insieme. E la visione di insieme si chiama precisamente «pianificazione urbanistica» collegata con la «programmazione economica». Occorre infatti eliminare alcuni «piccoli» inconvenienti, che si sono verificati finora in assen-

za di questo tipo di pianificazione: alludo alla recente notizia dei 4100 miliardi, di indebitamento totale dei Comuni con bilancio deficitario e del disavanzo annuo complessivo di circa 1000 miliardi.

Perché esiste questo indebitamento? Purtroppo non si è mai fatta una analisi delle cause di questo indebitamento, e soprattutto di quanto ha inciso, su di esso, il costo delle opere di urbanizzazione accollate a completo carico del Comune ed a ricuperare il quale non partecipano minimamente i cittadini che ne sono beneficiari. Abbi pazienza, caro Silva, ma esistono anche i lucratore di rendita fondiaria, che si manifesta precisamente nelle aree di espansione.

SILVA: Esiste l'imposta...

ASTENGO: Sì, esiste l'imposta...

SILVA: Coll'imposta tutto si può fare, basta volere.

ASTENGO: Parlo della situazione attuale e con l'aliquota attuale ben poco si recupera. Per di più esistono 2400 miliardi, di nuove abitazioni invendute, secondo l'Associazione dei Costruttori.

Ora, di questo immobilizzo si ammette che una grande aliquota dipenda proprio dal tipo di alloggio, anzi in un recente articolo si dice che «si è continuato a costruire case di un certo tipo nell'illusione che il mercato avrebbe continuato ad assorbirle anche a prezzi rapidamente crescenti» (firmato Arturo Barone su «La Stampa» di Torino, un giornale certamente non sospetto). Ed è l'ANCE che ha precisato queste cifre: 2400 miliardi. Ma a questa cifra vanno aggiunti i costi per le opere di urbanizzazione, non ancora spese finora per questi 2400 miliardi, investiti in 750 mila vani. Bene, quanto saranno queste opere di urbanizzazione? Vogliamo fare una cifra? 2-3 miliardi, va bene? A questa cifra vanno ancora aggiunti i costi per le opere di urbanizzazione, non ancora fatte, per tutte le aree edificate precedentemente al periodo del boom edilizio. Vogliamo dire una cifra? Bisognerebbe fare un'indagine per avere elementi attendibili, anzi qui mi rivolgo all'onorevole Ripamonti per sollecitare che in Parlamento si deliberi una inchiesta in questo campo.

Se si facesse questa indagine son certo che arriveremmo a cifre molto grandi, certamente superiori all'ordine di 10 mila miliardi per far fronte alle opere di urbanizzazione necessarie, ma non ancora eseguite. La cifra complessiva dell'indebitamento pubblico è quindi destinata ad aumentare e raggiungere dimensioni immense e ciò, proprio per l'imprevidenza delle leggi e per l'assenza di una legge che obblighi ciascuno a contribuire con la sua aliquota al costo delle opere di urbanizzazione realizzate a beneficio della sua costruzione.

Ora qual'è il meccanismo che si è proposto, tale da avere una sua logica coerente? Era semplicemente quello di istituire un'operazione di volano, la quale consentisse l'acquisizione preventiva delle aree nella misura sufficiente e nella localizzazione più idonea per poterle attrezzare e per poterle ricedere. Dice Silva che tutto questo creerebbe dei grossi intralazzi; è la grossa accusa che ci è stata continuamente fatta e non è una novità.

Ma noi domandiamo se quei circa 10.000 miliardi di spese necessarie e non ancora sostenute che andranno ad aumentare l'indebitamento pubblico, cui va aggiunto il costo delle opere di urbanizzazione relativo ai 2.400 miliardi di invenduto, non costituiscano per caso qualche cosa di non molto chiaro e pulito e che, comunque, costituisce un enorme carico presente e futuro per la gestione pubblica.

E poiché il nostro Silva si scandalizza di questo sistema, ora io avendo pochi minuti a disposizione, traggio dal discorso del Presidente Johnson, fatto il 2 marzo di quest'an-

no, sotto forma di messaggio al Congresso, per illustrare i fondamenti della politica di pianificazione urbanistica che gli Stati Uniti intendono avviare nei prossimi anni.

Fra essi, in questo messaggio estremamente interessante, si parla di piani a lunga scadenza, e si afferma che l'assistenza federale avverrà soltanto a condizione dell'elaborazione preventiva di piani di sviluppo a lunga scadenza.

Si dice che nella misura in cui un'espansione sarà prevista, si dovrà poter acquisire il terreno precedentemente, ed indipendentemente dalla sua utilizzazione futura, per far sì che il terreno sia disponibile quando si farà sentire il bisogno di utilizzarlo. «Io prevedo un programma federale di aiuto finanziario che permetta l'acquisizione di riserve di terreno», dice Johnson.

«Con questo programma le collettività pubbliche potranno acquisire, attrezzare e quindi rivendere il terreno ai produttori privati, che quindi potranno costruire dei nuovi quartieri...».

Non è questo il sistema di pubblicizzazione delle aree? Dice Silva: «Ma là, tutto è diverso». D'accordo è molto diverso, certo, però il metodo proposto è il metodo unico, che si adopera in tutti i paesi civili per garantire la disponibilità di area. Altrimenti questa disponibilità non si garantisce e Silva non può certo affermare che solo per caso questa disponibilità si crei, proprio là dove occorre, in misura necessaria e con una certa dislocazione topografica, necessaria precisamente ai fini del raggiungimento degli scopi del piano.

Non so se mi saprà spiegare che questo stesso risultato si può ottenere in altro modo. Ecco che allora tutto il discorso va collegato precisamente all'analisi di una situazione in atto ed in sviluppo, che presenta delle modificazioni profonde, estremamente rilevanti, tali, in alcuni casi, da creare delle situazioni di sperequazioni e di indebitamento come quelle che abbiamo citato, ma anche tali da creare delle situazioni di ulteriore indebitamento per la creazione delle infrastrutture in tutte le zone di sviluppo e che, se non coordinate in una visione globale, rischiano di condurre a spese superflue, o non adeguate, come fino ad oggi è avvenuto nel nostro Paese.

Fissati gli obiettivi, individuate le aree, con la quantità e l'ubicazione di queste, i Piani si prefiggono soltanto di poter trovare strumenti atti a offrire la disponibilità di aree con la dovuta tempestività. Ecco, questo è lo scopo che ci si prefiggeva quando si sono articolate le varie proposte che sono oggi, forse, giunte al momento della discussione in Parlamento.

B66h/2 ►

Replica

Se l'amico Silva ha affermato che l'ho dipinto (e ahimé non era assolutamente nelle mie più lontane intenzioni) in termini borbonici, lui mi ha definito come un moloc divoratore, come l'urbanista insaziabile di assorbire nei piani tutti i generi dell'attività sociale. Dovrò dare qualche spiegazione anche a qualcuno che ha interloquuto su questo apprezzamento dell'urbanistica, definendola ironicamente la scienza delle scienze, la guida di tutto. Parto da questo chiarimento per poi dare qualche risposta a Silva e all'avvocato Storoni, che, per contro, ha esposto alcuni consensi di fondo, salvo porre l'accento su alcune differenziazioni di metodo e di mezzi sulle quali parlerò.

Incominciamo a chiarire che cosa è questa urbanistica che qualcuno ha chiamato

scienza delle scienze, ecc. L'urbanistica ha i suoi limiti ed il suo campo di azione ben individuato, preciso e netto da cui non ha da sconfinare, ma il suo campo d'azione è uno solo e si chiama «la visione globale della distribuzione di tutte le attività sul territorio».

SILVA: No, questo è compito della politica di piano.

ASTENGO: Non è vero, caro Silva, vedi la politica di piano è la indicazione dei fini e delle indicazioni generali di mezzo, dei metodi, ma la possibilità di individuare la distribuzione ottimale e spaziale delle attività sul territorio: questa si chiama urbanistica, pianificazione urbanistica!

SILVA: No, è lì che non siamo d'accordo; ed è lì che non combinerete mai niente e vi romperete sempre la testa.

ASTENGO: Allora la pianificazione urbanistica secondo Silva si chiama invece «ordinamento razionale».

Silva ha asserito che questo ordinamento razionale ha da essere legato alla politica di piano e su questo mi pare che ci sia il pieno consenso, ma mi dovrebbe ora spiegare quale differenza c'è tra l'ordinamento razionale dell'utilizzazione del suolo e questa ricerca della distribuzione ottimale delle attività sul territorio.

SILVA: Non la dovete fare voi.

ASTENGO: No, permetti Silva, io ho parlato di quello che l'urbanistica è ma non ho detto che gli urbanisti da soli fanno questo: la cosa è leggermente diversa. Cioè esiste un'esigenza che si chiama pianificazione urbanistica e se non piace chiamarla così, la potremmo anche chiamare Giuseppe. Ora per questa pianificazione urbanistica, questo Giuseppe, che pure è necessario conseguire, si sta cercando faticosamente di mettere insieme, attraverso ricerche scientifiche, una metodologia (ed in questa direzione in tutti i paesi vi sono degli studi estremamente avanzati) che consenta precisamente di superare tutte le impostazioni antiquate e tradizionali dei piani intuitivi e dei piani che si basavano unicamente su delle previsioni estremamente grossolane estrapolate dalle tendenze in atto. Si sta facendo anche da noi questo grosso sforzo scientifico.

Ora, lo scopo è precisamente quello di conseguire, attraverso a sintesi, alle quali partecipano soprattutto gli economisti, ed attraverso il raggruppamento di tutti gli apporti culturali e tecnici in questo dominio, la possibilità di individuare le distribuzioni spaziali ottimali e di poterle verificare, prima che queste diventino piani e prima che siano attuate. Questa è la strada verso la quale si muove la cultura urbanistica in tutti i paesi più avanzati, intendendo dagli Stati Uniti alla Polonia, tanto perché sia ben chiaro l'arco di questi studi.

Tali studi sono precisamente volti a queste finalità, il che significa agevolare le decisioni politiche, dando a coloro che dovranno assumere le decisioni gli elementi di informazione di base e le possibilità di scegliere, sapendo che cosa scelgono, sapendo che, optando per quella tale soluzione, per quel tale piano, si possono conseguire quei tali risultati con quel determinato costo, entro quei determinati tempi.

Siamo ancora molto lontani dall'aver approntato degli strumenti raffinati; siamo ancora necessariamente in una fase ancora un poco rozza, ma la direzione è questa ed a questa finalità stanno spremendosi le meningi molti studiosi e si stanno facendo molte ricerche anche sul campo dell'applicazione econometrica.

Questo è uno strumento che si vuol offrire alle collettività locali perché, in fin dei conti, cari amici, chi poi è responsabile della condotta delle cose nelle città, nelle grandi agglomerazioni, nei raggruppamenti di comuni, nelle regioni, nel paese, sono i politici: ora si tratta di poter offrire ai politici per una scelta finale, per una scelta

che sia veramente ponderata, strumenti che non siano soltanto basati su delle valutazioni puramente intuitive. Questo era il tipo di piano elaborato fino a qualche anno fa. Questo tipo di piano non ci può più soddisfare, perché è precisamente quello che conseguiva all'applicazione della legge del '42 e che ha prodotto dei superdimensionamenti e creato delle situazioni abnormi come quelle che ha illustrato l'onorevole Ripamonti; esso ha consentito, ad esempio, l'addensamento nell'interno di quelle ampie maglie delle cose possibili, che il piano prevedeva di poter dare in tempi lunghissimi. Si tratta per noi di individuare invece ciò che è possibile fare in tempi brevi, con una prospettiva a lungo termine.

Ora, se si vuol camminare in questa direzione, cari amici, non è possibile, lasciare sviluppare il libero gioco delle forze presenti.

In questa prospettiva, e proprio per la scarsità dei mezzi e per la esigenza di far fronte in tutti i livelli ad un processo di trasformazione sempre più profondo che investe tutto il paese, non è possibile far altro che cercare di individuare gli obiettivi che si possano effettivamente raggiungere e cercare di avere gli strumenti operativi per raggiungerli.

Ora, gli strumenti operativi quali sono? Essenzialmente due, al massimo tre, se vogliamo, perché c'è da parte nostra sia la proposta di Storoni che la proposta di Silva, entrambe però nel campo fiscale. E c'è invece una proposta operativa, che è quella dell'acquisizione preventiva delle aree, che è stata veicolata sotto la forma di esproprio, che è stato poi definito come generalizzato, e che ha spaventato terribilmente tutti.

La forma fiscale colpisce decisamente dopo la trasformazione d'uso ed in questo mi sembra che abbia ragione Silva: elementari criteri di giustizia impongono che siano colpite le plusvalenze soltanto quando queste si sono manifestate. Sono perfettamente d'accordo con Silva che se si imbecca la via fiscale non c'è altra soluzione che questa; però l'imposizione fiscale non consente di conseguire dei risultati attraverso un processo di pianificazione. Cioè la politica fiscale consente in parte soltanto di recuperare alla collettività le plusvalenze, là dove si sono manifestate, ma non permette di eliminarle in partenza.

L'altra strada, invece, l'unica altra strada, è giustificata dalla situazione recente di caos in cui il paese è precipitato, attraverso una molteplicità di azioni che sono tutte state coordinate tra loro, anche se, e forse ha ragione l'avvocato Storoni, si poteva, volendo, fare meglio; ma la realtà è questa e da questa bisogna uscire.

E allora, un criterio di equità è quello di garantire un giusto indennizzo. Pensate un po' che se invece di parlare di «esproprio» avessimo parlato di «indennizzo generalizzato», o se ancora avessimo trovato una parola ancor più allettante, per esempio «pagamento generalizzato», forse tutti sarebbero stati contenti.

Ora bisogna scegliere, non c'è altra possibilità, non c'è altra alternativa: o si sceglie un processo di sviluppo razionale per il nostro Paese per i prossimi anni (e bisogna prevedere un notevole lasso di tempo per vederne i risultati, perché queste trasformazioni legislative urbanistiche non sono molto rapide e facili) o si accetta che le cose vadano così come vanno e ci si accontenterà in qualche modo di rimediare con una imposizione fiscale un pochettino più mordente e si cercherà di perequare i valori in qualche posto formando qualche compartuccio.

Ma in tal caso si accetteranno tutte le conseguenze negative. A un certo punto arriverà forse un certo Johnson, e speriamo che sia un Presidente del Consiglio, il quale ad un certo momento farà un discorso come quello da lui fatto. Perché è precisamente per uscire dalla congestione urbanistica americana che il Presidente Johnson prospetta questa soluzione; ed è precisamente per uscire dalla congestione della megalopol-

poli, cui accennava Silva, che divora le finanze locali, con costi infrastrutturali spaventosi, che tutte le città americane sono indebitate fino all'anno 2.000 per risolvere il solo problema delle autostrade urbane! Ecco, se si continua così da noi, per uscirne ci indebiteremo fino a chissà quale anno dei secoli venturi.

Ora, questa è la strada che necessariamente si percorre se si imbecca la via delle imposizioni fiscali e dell'ordinamento razionale, inteso secondo la formula del '42 che conduce a piani settoriali, a piani senza scadenza di tempo, a piani fatti su delle previsioni megalomani ed errate, a programmi che non hanno poi la possibilità di tradursi in atti operativi e di risolvere i problemi locali.

Oppure l'altra strada è quella di trovare nuovi sistemi operativi.

Ma poiché si tratta di scegliere il nostro futuro, ciascuno faccia il suo esame di coscienza e contribuisca a chiarire questa scelta che spetta ai responsabili politici.

Fra i diversi schieramenti politici quello che, in questo momento, molto modestamente rappresento ritiene che la soluzione sia precisamente da trovarsi in una politica di piano, con l'assunzione di pesanti responsabilità da parte degli enti pubblici, agendo attraverso meccanismi operativi e ritiene che questi meccanismi operativi devono necessariamente passare attraverso l'istituto dell'esproprio, che è stato istituito in Italia, in forma generalizzata, con la legge del 1865, di cui quest'anno purtroppo nessuno si è ricordato di commemorare il centenario (il centenario della Legge italiana dell'865 è stato invece commemorato in Inghilterra da Sir Fredrick Osborn, l'8 novembre scorso in un discorso pubblico, come fatto mondiale di grande risonanza).

Ma oggi questa legge va un pochettino aggiornata. La legge del 1865 – centenaria – prevedeva i piani regolatori generali, prevedeva i piani particolareggiati e forme contributive ed operative che purtroppo non siamo riusciti, nel periodo successivo, ad attuare. Questo ammodernamento della Legge dell'865 si ritrova nelle recenti proposte di legge urbanistica, le quali tendono, precisamente, a non vedere più soltanto le opere pubbliche nel paese, ma di vedere l'insieme di queste opere e, fra queste, non soltanto quelle che sono considerate per consuetudine le opere pubbliche, ma anche quelli che sono gli elementi fondamentali per l'insediamento umano e cioè le aree produttive, le aree insediative e di servizio.

Questi sono gli scopi, questi sono gli obiettivi, questa la metodologia scientifica che si sta cercando di mettere in piedi per offrire ai politici tutti gli elementi di scelta per creare un futuro che sia un pochino diverso dal presente e dal passato in questo nostro paese, per quanto riguarda l'uso del suolo.



B66h/3 ►

Indice

- 01 Giovanni Astengo, Relazione
- 04 Giovanni Astengo, Replica

Unità di lettura allegata

Presentazione
Camillo Ripamonti, Relazione
Erik Silva, Relazione
Enzo Storoni, Relazione
Fuselli, Replica
Camillo Ripamonti, Replica
Erik Silva, Replica
Enzo Storoni, Replica

Fatti storici, demografici, economici, estranei all'opera dell'individuo, fanno sì che l'area aumenti di valore. Il merito non è del proprietario ma dell'insieme di circostanze per cui la città fu costruita in un luogo piuttosto che in un altro. Poiché la società ha creato i valori, e gli incrementi di valore delle aree fabbricabili, essa stessa per mezzo del municipio e dello stato ha ragione di attribuirsi una parte con l'imposta. I valori creati dalla società debbono ad essa ritornare.

Luigi Einaudi

Principi di scienza della finanza - Teoria generale dell'imposta.

Unità
Allegata
B66h/4 ►

Presentazione di Eugenio Fuselli*

*
Il Professore Eugenio Fuselli, ordinario di tecnica urbanistica presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Genova, con queste parole ha dato inizio al dibattito che si è tenuto a Genova il 2 dicembre 1965, in Via Serra 3, presso la sede del Teatro AMGA.
Alla tavola rotonda presero parte il professor Giovanni Astengo (P.S.I.), l'onorevole Camillo Ripamonti (D.C.), l'ingegner Erik Silva e l'avvocato Enzo Storoni (P.L.I.).
Il testo riporta integralmente le relazioni e le repliche tenute nel corso del dibattito.

Sono stato invitato a presiedere questa riunione e sinceramente mi domando a qual titolo, se non quello di essere genovese, per porgere il benvenuto agli illustri partecipanti a questa tavola rotonda e ringraziare il Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, che viene per la prima volta nella nostra città a portare una di quelle manifestazioni culturali, uno di quei dibattiti, che sono già stati tenuti con grande successo in altre città, sui problemi economici e politici del momento.

Io penso che non occorra spendere molte parole per presentare il Centro di Ricerca e Documentazione poiché il nome di cui si fregia è la migliore delle presentazioni. È un nome a cui tutti gli italiani porgono reverenza e gratitudine, è un nome di fronte al quale tutti, io penso, senza distinzione di parte, possono inchinarsi con rispetto.

In questo nome è contenuto in sintesi il programma del Centro. Questa sera il tema prescelto è uno dei più dibattuti, uno dei più attesi del momento politico: la legge urbanistica.

Della legge urbanistica si parla ormai da anni e per la verità c'è da chiedersi di quale legge urbanistica, perché negli ultimi 10 anni l'opinione pubblica è stata chiamata a esaminare successivamente diversi disegni di legge urbanistica che hanno preso il nome dei Ministri che li hanno patrocinati e presentati. Ma io voglio qui ricordare che l'Istituto Nazionale di Urbanistica, prima ancora, aveva iniziato questa ricerca per una riforma o meglio per una nuova legge urbanistica; e i successivi disegni, che prendono il nome dal Ministro Sullo, dal Ministro Pieraccini fino all'attuale Ministro

Mancini sono dei tentativi che si sono realizzati sulla scia di quella prima iniziativa, che risale all'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Io porgo il ringraziamento del pubblico genovese, se mi è consentito di interpretare il pensiero degli intervenuti, al Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi e agli oratori di questa sera, che penso non abbiano bisogno di presentazione. Il loro nome è noto a tutti gli intervenuti. L'onorevole Ripamonti, Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, ne regge le sorti dopo essere succeduto al grande Presidente, al compianto ingegner Adriano Olivetti, che è stato uno dei benemeriti della cultura urbanistica in Italia. L'ingegner Silva, è uno dei più eminenti cultori degli studi urbanistici sotto il particolare profilo economico; egli è docente al Politecnico di Milano nel Corso di perfezionamento di tecnica urbanistica. Il professor Astengo, Direttore della rivista Urbanistica, uno dei più vivi, dei più interessanti organi della cultura urbanistica internazionale, docente di urbanistica alla Facoltà di Architettura di Venezia, è ormai quasi cittadino di Genova perché da due anni si occupa dei problemi urbanistici della nostra città, essendo a capo di quella Commissione che è stata incaricata dalla passata Amministrazione di risolvere il Piano Regolatore. Infine l'avvocato Storoni, già Assessore all'Urbanistica del Comune di Roma, è familiare a tutti gli ascoltatori televisivi per essere parecchie volte comparso sugli schermi; ben noto anche per i suoi articoli, proprio dedicati a temi urbanistici sui quotidiani più importanti d'Italia e attivo, benemerito partecipante ai precedenti convegni e tavole rotonde di questo Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

A loro io porgo il benvenuto e ringrazio anche il pubblico per avere con la sua presenza coronato l'aspettativa dei promotori di questa serata.

Ho l'obbligo di precisare la successione degli interventi e di chiarire che il tempo concesso a ciascuno è di 15 minuti per il primo intervento e di dieci minuti per le successive repliche. Parlerà prima l'onorevole Ripamonti, seguirà l'ingegner Silva, il terzo sarà il professor Astengo, chiuderà l'avvocato Storoni. Le repliche seguiranno nello stesso ordine. La parola quindi all'onorevole Ripamonti.

Unità
Allegata
B66h/5 ►

Ripamonti [Relazione]

Dovendo introdurre con il mio primo intervento il dibattito, sento il dovere di ringraziare il Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi per l'occasione che viene offerta di discutere il problema urbanistico.

Il tema è il progetto di legge urbanistica, ma come loro sanno, vi è stata la predisposizione di una serie di schemi di legge urbanistica ed il progetto definitivo non è ancora noto. Vi sono state, però, anticipazioni da parte della stampa sul progetto di legge dell'onorevole Mancini.

Il dibattito urbanistico ha caratterizzato il primo quinquennio degli anni '60: la riforma urbanistica, intesa come nuova normativa urbanistica, inserita, però, nel più ampio quadro dell'attuazione delle autonomie regionali e locali e della politica di programmazione economica, caratterizzerà i prossimi anni.

Si vanno, infatti, delineando le condizioni necessarie per un nuovo corso dell'azione politica ed amministrativa alle diverse scale.

Soprattutto, l'opinione pubblica sta sempre più prendendo consapevolezza della complessità dei problemi inerenti allo sviluppo delle grandi metropoli, della necessità dell'organizzazione della vita cittadina, in modo tale da consentire l'armonico svilup-

po della persona umana, della famiglia e della comunità; del diaframma che si va sempre più creando tra città e campagna e, quindi, dell'esigenza di una pianificazione urbanistica che faciliti l'organizzazione razionale del territorio, sia in ordine agli insediamenti umani, sia in ordine alle localizzazioni produttive.

In verità, non si tratta di nuovi problemi o di nuove strade da battere, ma di nuovi modi di percorrere le medesime strade e di vecchi problemi.

«L'integrazione tra uomo, comunità ed ambiente – come ebbe a dire il Gutkind – è l'eterno problema al quale ogni generazione ha dato il suo contributo nel suo proprio linguaggio formale».

È fuori di dubbio che il problema di dare una nuova sistemazione allo sviluppo della città attraverso la pianificazione urbanistica, non è un problema caratteristico della nostra epoca, ma è proprio di ogni epoca storica, di ogni situazione geografica.

L'unica differenza di fondo non è rappresentata dall'esigenza o meno del problema urbanistico, ma dalla intensità con cui si poneva, dal modo in cui lo si affrontava.

Si può, quindi, dire che l'urbanistica viene a rappresentare in ogni epoca storica il tentativo di proiettare nello spazio gli ideali, le credenze, le esigenze spirituali, politiche, economiche e sociali di una determinata civiltà e di una determinata cultura.

Lo studio della città può rappresentare, quindi, lo studio di una civiltà tradotto in strutture, volumi, spazi e, insieme, anche la simbologia della società.

Se ci riferiamo alla nostra epoca, mi sento di condividere il giudizio espresso al Convegno di Napoli dall'architetto Benevolo, giudizio secondo il quale le nostre città rispecchiano solo i difetti della nostra società, la quale è, senza dubbio migliore, nel suo insieme, del quadro offerto dalle periferie di Napoli, Roma, Milano, Torino.

L'esigenza di una politica urbanistica si verifica, evidentemente, con maggiore intensità nei periodi di rapida trasformazione economico-sociale, quale quello che ha avuto inizio nel nostro Paese dopo la fine della cosiddetta «ricostruzione».

Il processo di unificazione economica in atto ha comportato e comporta, con la razionalizzazione dei settori economici e con il superamento degli squilibri tradizionali, una diversa distribuzione delle forze del lavoro nei settori economici ed una conseguente modificazione della distribuzione della popolazione sul territorio, una differenziata qualificazione delle varie zone, soprattutto la ristrutturazione della residenza per conseguire, con più elevati standards edilizi ed urbanistici, più alti livelli di civiltà.

La pur breve esperienza urbanistica italiana – si deve, infatti, notare che la prima legge urbanistica è stata approvata nel 1942, durante il periodo bellico e, pertanto, nell'immediato dopo-guerra non si potevano certo trovare le condizioni economico-sociali e di formazione della classe dirigente adeguate alla esigenza di avvio di un processo di pianificazione urbanistica – porta a considerare come le iniziative di pianificazione urbanistica alle diverse scale (regionale, intercomunale e comunale), siano sostanzialmente fallite.

Le cause possono ritrovarsi nello stato stesso della tecnica urbanistica, ma, soprattutto, vanno ricollegate al quadro normativo ed alla metodologia di formazione e di attuazione dei piani.

Il problema urbanistico non trova certo la sua integrale soluzione nella nuova normativa; gli stessi progetti di legge, fin qui impostati, portano a delineare un nuovo quadro istituzionale (regione e comprensorio) ed una strumentazione operativa che richiede, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, la riforma della legge comunale e provinciale e della finanza locale.

Soprattutto, il problema urbanistico si ricollega ad un nuovo modo di essere della politica economica delineato dal programma di pianificazione democratica.

Le dichiarazioni rese in Parlamento dai Ministri onorevoli Mancini e Pieraccini, portano a prevedere entro la fine dell'anno la presentazione del progetto di una nuova legge urbanistica.

Nell'ordine del giorno della Camera dei Deputati da tempo, è iscritta la discussione delle proposte di legge:

- NATOLI ed altri: disciplina dell'attività urbanistica;
- GUARRA ed altri: nuovo ordinamento dell'attività urbanistica.

La discussione parlamentare si verificherà, pertanto, su una serie di proposte, nelle quali si riassumono le tappe del dibattito sulla nuova legge urbanistica, sviluppatosi dal 1960, data della presentazione del «Codice dell'urbanistica», fino alla presentazione del nuovo progetto governativo.

Gli obiettivi del progetto di legge Sullo sono così delineati nella relazione al testo legislativo: «liberare le autorità amministrative ed i tecnici urbanisti dalle pressioni degli interessi privati e settoriali, rendendo possibile una pianificazione rapida, efficiente, adeguatamente elastica e coordinata alle esigenze di sviluppo economico dell'intera collettività; liberare i Comuni dalla schiavitù rappresentata dagli insostenibili oneri finanziari attuali; porre tutti i proprietari, in relazione agli effetti della legislazione urbanistica, su un medesimo piano di parità; semplificare al massimo i servizi urbanistici».

Gli stessi obiettivi si ritrovano nel capitolo III del progetto di piano quinquennale – Modi e mezzi dell'azione programmatica – nel quale le finalità della nuova normativa urbanistica vengono così specificate:

- a** riordinare lo sviluppo urbanistico e facilitare l'accesso dei cittadini alla proprietà della casa;
- b** assicurare una elaborazione rapida, coordinata ed imparziale dei piani regolatori;
- c** assicurare l'acquisizione di più vaste aree per le esigenze sociali;
- d** assicurare che le opere di urbanizzazione primaria siano completate contemporaneamente alla costruzione degli edifici;
- e** porre a disposizione dei privati e degli Enti edilizi aree già attrezzate a prezzi non speculativi, mentre le linee generali del disegno di legge urbanistica e la disciplina transitoria per le zone di accelerata urbanizzazione sono specificate nel capitolo XVII «Squilibri regionali e politica urbanistica».

Il progetto di legge deve, pertanto, uniformarsi alle finalità ed alle procedure previste dal progetto di piano quinquennale, che, come noto, sarà approvato dal Parlamento con legge, prima del dibattito sulla nuova legge urbanistica.

Soprattutto, deve essere conseguita la finalità, individuata come primaria dal progetto di piano quinquennale, del quale si afferma che «la programmazione economica deve trovare nella nuova legislazione in materia urbanistica un efficace strumento di intervento, al fine di assicurare una economica e razionale formazione di nuovi insediamenti, nel quadro della generale sistemazione del territorio».

Il testo Mancini, reso noto dalla stampa, deve essere assoggettato all'esame ed alla critica in relazione alle finalità sopra prospettate.

La polemica urbanistica si è svolta, a mio avviso, prevalentemente sul «diritto di edificazione», mentre gli obiettivi della pianificazione urbanistica comportano l'esame approfondito della struttura della pianificazione, dei contenuti dei piani alle diverse scale, della interazione tra piani urbanistici e programmi di sviluppo economico, dei rapporti

tra la struttura stessa della pianificazione e l'ordinamento amministrativo dello Stato. Su questi aspetti si è svolto un ampio dibattito anche in seno al C.N.E.L., in sede di esame del progetto Sullo.

Il C.N.E.L. ha proposto una nuova articolazione dello schema di legge che dovrebbe essere impostata su tre Titoli, comprendendo nel Titolo I tutta la disciplina statale dell'attività urbanistica, al Titolo II le norme della legge-cornice, al Titolo III le disposizioni transitorie e finali.

L'interazione tra programmazione economica e pianificazione urbanistica porta all'affermazione della concomitanza di azione tra programma di sviluppo economico e pianificazione urbanistica alle diverse scale.

Il piano nazionale, con le direttive programmatiche ed i piani regionali introducono la dimensione spaziale nell'azione di programmazione economica e consentono la verifica della congruità delle previsioni alla scala territoriale.

Con il piano nazionale si tende a realizzare un organico coordinamento tra i piani regionali.

La regionalizzazione del programma di sviluppo economico porta a definire come essenziale il momento urbanistico alla scala regionale.

Nello spazio regionale si viene ad individuare nel comprensorio una dimensione territoriale ottimale, entro la quale è possibile comporre i fenomeni di produzione con i problemi di vita.

Il comprensorio diventa la nuova dimensione della pianificazione urbanistica, lo spazio entro il quale è possibile condurre una efficiente azione di coordinamento della pianificazione urbana ed una articolazione dell'autogoverno, che garantisca l'efficacia dell'azione comunitaria ai fini della partecipazione dei singoli alle fonti decisionali del potere.

Il comprensorio delinea una nuova forma della città-territorio con la proiezione delle funzioni e dei servizi di civiltà, propri della città, nel più ampio spazio di influenza, così da superare il dualismo città-campagna.

Nello spazio comprensoriale l'autonomia comunale si riconferma nella composizione armonica degli interessi delle comunità differenziate nel piano di sviluppo dell'intero territorio.

Il valore della concezione degli spazi sub-regionali consiste nel fatto che in essi si conservano intatte le virtù di libertà e di democrazia peculiari all'attività coordinatrice dei comuni, per mediante e per correlarle organicamente nell'ambito del superiore livello regionale.

L'innovazione di fondo, rispetto alla legge del '42, consiste nell'utilizzo dell'istituto del piano particolareggiato come strumento tecnico e giuridico di esecuzione dei piani, alle diverse scale territoriali (nazionale, regionale, comprensoriale e comunale).

Il principio dell'attuazione dei piani alle diverse scale mediante i piani particolareggiati è presente in tutti i progetti fin qui elaborati.

Rispetto all'ordinamento amministrativo dello Stato, il progetto di legge urbanistica comporta l'articolazione dello Stato democratico nel sistema delle autonomie locali e regionali, delineato dalla Costituzione.

Avendo esaurito, a questo punto, il tempo a mia disposizione, ritengo di dover affrontare gli aspetti operativi nella seconda parte del mio intervento.

Silva [Relazione]

Io penso che all'irraggiungibile funzionalità insediativa italiana si attagli il commento del Manzoni sulle vane ricerche della conversa Caterina da Meda, scomparsa, come sappiamo, dal convento della Monaca di Monza: «Se ne sarebbe saputo di più se, invece di cercare lontano, si fosse scavato vicino».

A me pare che questa funzionalità sarebbe infatti a portata di mano e, ben diversamente alla povera Caterina, vitalissima, se ci limitassimo a chiedere alla legge urbanistica ciò che essa può e deve dare: la possibilità, per le comunità, di assicurare la funzionalità insediativa e l'utilizzazione razionale del proprio territorio (dove l'aggettivo «razionale» va inteso nel senso più ampio; cioè riferentesi a tutto ciò che risponde alle esigenze produttive e civili di una società moderna): rinunciando invece ad associarla ad altri problemi che funzionalmente le sono del tutto estranei quali, specificamente, la politica dell'abitazione e la politica di piano.

Mi pare necessario chiarire, a questo punto, che se noi possiamo dare al termine «urbanistica», nel l'accezione familiare e anche in quella filosofica, culturale e sociale, l'estensione che meglio crediamo, nell'accezione amministrativa – e quindi giuridica e legislativa – dobbiamo porgli limiti precisi e rigorosi: altrimenti creiamo la confusione delle competenze istituzionali e ne rendiamo impossibile il disciplinamento. È chiaro che tutte le competenze istituzionali devono essere coordinate ai fini ultimi della politica generale perseguita da una data società; ma coordinamento non vuol dire confusione. La più deleteria associazione è quella dell'urbanistica alla politica economico-abitativa, perché la chimera della casa a buon mercato, col suo comprensibile fascino, conduce e condurrà al fuorviamento urbanistico fin quando non saremo costretti a convincerci, picchiandovi e ripicchiandovi contro, che il caro-abitazione non è eliminabile dalle società in fase di trasformazione da agricole ad industriali – cioè ad economia dualistica, come la nostra – perché è proprio la trasformazione che crea il caro-abitazione: il quale, ben diversamente dal ruolo di peste sociale diffusa dagli untorispesulatori che ingenuamente gli attribuisce l'iconografia popolare (e purtroppo non soltanto quella), svolge il ruolo ben più sostanziale, anche se ingraticissimo, di filtro che adegua la soverchiante domanda, proveniente da tutti i lavoratori rurali, alla limitata offerta – cioè disponibilità – di posti di lavoro secondari e terziari, ossia urbani, a produttività e remunerazione ben maggiori.

La conquista di questi posti è quindi, per forza di cose, condizionata alla reciproca concorrenza dei lavoratori rurali: concorrenza che non può più svolgersi, come avveniva nel secolo passato almeno parzialmente, sul salario, oggi tutelato sindacalmente e giuridicamente, ma esclusivamente sulla conquista dell'abitazione in posizione idonea allo svolgimento del lavoro urbano. E perché? ma perché il numero delle abitazioni in tale posizione idonea non può eccedere il numero dei posti di lavoro disponibili: e non può eccederlo per l'ovvia ragione che le abitazioni eccedenti potrebbero ospitare soltanto disoccupati e non potrebbero quindi venire finanziate; ma quand'anche venissero finanziate a spesa pubblica, e distribuite gratuitamente, esse opererebbero solo ed esclusivamente come fabbriche di disoccupati. Dovremo pur persuaderci che, anche dando la casa gratuitamente a un inoccupabile, non gli possiamo dare un posto di lavoro se il posto di lavoro obiettivamente non esiste!

In sostanza il problema basilare del caro abitazione nelle società in trasformazione sta nel fatto che, in queste, il mercato dell'utenza abitativa è complementare al mercato del lavoro. Ciò che è scarso, in tali società, non sono le abitazioni né, tanto

meno, i suoli (i quali, anzi, sono illimitati), bensì i posti di lavoro a remunerazione maggiore di quelli rurali. Ed è proprio lo scarto medio fra il reddito di lavoro urbano e rurale che determina il livello del caro abitazione popolare urbano.

Il quale scompare automaticamente quando si raggiunge il compimento della trasformazione societaria, già avvenuto nelle società nordamericane e del nord Europa; quando, cioè, si perviene a sostanziale parità di produttività e di remunerazione tra attività lavorativa rurale e attività lavorativa urbana. A quel momento cade l'interesse a premere sulla casa per la conquista del posto di lavoro urbano, cade la rendita urbana periferica ed il prezzo dei suoli greggi periferici scende a valori non discosti, sostanzialmente, da quello dei suoli agricoli. Ma, fino a quel momento, il caro abitazione – in una società in trasformazione – è eliminabile soltanto con l'eliminazione forzosa della concorrenza dei lavoratori rurali: ossia con la preselezione dei destinati ad occupare i posti di lavoro urbani, che man mano vengono creati, e col divieto tassativo di immigrazione per gli altri, perché non vengano a premere concorrenzialmente su quegli stessi posti attraverso le abitazioni. E non so se, nella società moderna, i lavoratori sarebbero disposti a tollerare la restituzione della servitù della gleba: perché questo, e non altro, è evidentemente il nome da dare a un provvedimento di tal genere.

Noi preferiamo credere alla mitologia economica: e, credendo alla mitologia economica, stiamo ripercorrendo passo per passo la strada che già percorsero gli inglesi dal 1880 al 1900 e che li portò a dover constatare – allora incomprensibilmente – che nessun intervento sul suolo riusciva a modificare il caro abitazione. E, ad ottanta anni di distanza, e in ben altre condizioni di possibilità di conoscenza del fenomeno, perverremo alla stessa constatazione: e vi perverremo applicando imposte sia razionali che irrazionali (e, nel secondo caso, avremo in più le disfunzioni dovute all'irrazionalità tributaria): e vi perverremo tanto con la pubblicizzazione del suolo che senza.

A proposito della quale pubblicizzazione va subito detto che non si giustifica alcun apriorismo ideologico avverso l'iniziativa produttiva pubblica; non credo ad esempio che, qui a Genova, si possa minimizzare il merito dell'iniziativa produttiva pubblica nel settore siderurgico.

Si potrà dire che l'iniziativa pubblica richiede un'amministrazione pubblica particolarmente efficiente: il che, probabilmente, non è attualmente il caso nostro; si tratta, comunque, di valutazioni obiettive, caso per caso, in funzione delle finalità che si vogliono raggiungere e che, obiettivamente, è possibile raggiungere.

Nel caso particolare della pubblicizzazione del suolo, dobbiamo subito renderci conto che, di tutti i beni, il suolo è il meno idoneo alla gestione pubblica per il semplice fatto che non può essere ceduto o concesso a tariffa, come il trasporto ferroviario, la energia elettrica, o i prodotti siderurgici; e non può essere ceduto a tariffa perché ogni suolo, cioè ogni posizione, ha una sua idoneità ed una sua utilità particolare, e quindi un prezzo particolare che è determinato soltanto, nell'evoluzione del tempo, dalla concorrenza degli aspiranti all'utilizzazione di quella determinata posizione. Se, quindi, la cessione o concessione del suolo pubblico non avviene in ogni caso, sempre e sistematicamente, in via concorrenziale, cioè all'incanto, è tipicamente vocazionale per collusioni, favoritismi e corruzioni: tutto quel bagaglio di degradazioni dei rapporti fra amministrazione pubblica e cittadini, del quale non mi pare si senta, in Italia, ulteriore bisogno.

Quanto poi all'illusione, alla chimera, che la gestione pubblica possa dare la casa a buon mercato, io pongo una precisa domanda all'onorevole Ripamonti e al profes-

tor Astengo. Supponiamo già avvenuta la pubblicizzazione, e per maggiore semplicità, supponiamola avvenuta a costo nullo: e supponiamo che sia affidata ad essi la gestione del patrimonio fondiario nazionale. Ci dicano, per favore, in base a quali criteri penserebbero di impostare la disciplina dell'utilizzazione abitativa di tale patrimonio in relazione al fenomeno, ineliminabile, della distribuzione dei trecentomila posti di lavoro urbani che, secondo le previsioni del piano quinquennale, si apriranno annualmente in Italia nel prossimo futuro – tra i milioni (perché sono milioni, e rimarranno milioni per alcuni decenni ancora; su questo le previsioni del professor Saraceno sono state notevolmente ottimistiche) di lavoratori rurali che aspirano a conquistare questi trecentomila posti di lavoro e che, a mio parere, hanno tutti uguale diritto di potervi concorrere in funzione della loro preparazione, della loro capacità, del loro spirito di sacrificio e di iniziativa.

Quelli che – sempre a mio parere, sia ben chiaro – sfuggono ai fautori della pubblicizzazione, sono i riflessi negativi dell'assegnazione abitativa di favore; riflessi che, presentemente, emergono poco per due ragioni: la prima è che, in realtà, l'aliquota favorita è molto piccola, probabilmente dell'ordine del 10%, e non più, delle utenze abitative; ma soprattutto per un'altra, che è quella fondamentale: oggi noi favoriamo soltanto coloro che già hanno l'occupazione urbana, vale a dire che già hanno superato concorrenzialmente l'iniziale critica fase di conquista della prima abitazione urbana e del primo posto di lavoro urbano: ossia, la fase iniziale di inurbamento. Ma quando la gestione pubblica dovesse estendersi essa opererebbe, necessariamente, anche in questa prima fase; ed in questa fase opererebbe non più, o non tanto, come fattore di assegnazione di favore della casa, ma come assegnazione preferenziale del posto di lavoro urbano, cioè del bene finale al quale concorrono i lavoratori.

Non ci vogliamo rendere conto delle gravissime perturbazioni sociali che nasceranno domani, quando la massa degli aspiranti, crollate le illusioni, dovrà constatare (e non potrebbe avvenire diversamente, anche se poi la massa dei delusi sarà naturalmente portata a darne colpa agli uomini, e non alle cose) si renderà conto che la pubblicizzazione ha soltanto servito a favorire una loro piccola minoranza a danno della grande maggioranza?

Io non riesco a capire il silenzio su questo fattore fondamentale, che fissa i limiti della politica abitativa pubblica e dell'iniziativa pubblicistica: quasi che si trattasse di inconsistenti ciancie e di arzigogoli, anziché del problema chiave! Ma se si arriverà alla pubblicizzazione – e questi fenomeni necessariamente si produrranno perché sono fenomeni oggettivi – qualcuno sarà pur chiamato a rispondere di questo fatto. Io posso solo formulare l'augurio personale all'onorevole Ripamonti e al professor Astengo di non essere allora individuati tra i responsabili; ed auguro all'onorevole Ripamonti di essere, allora, ministro della Pubblica Istruzione o ministro della Difesa: non certo dei Lavori Pubblici.

«Dell'Urbanistica, non dei Lavori Pubblici» (interruzione Astengo).

Ciò cui, a mio parere, deve fundamentalmente provvedere una efficiente legge urbanistica italiana è l'eliminazione del paradossale contrasto esistente tra una Costituzione che sembra scritta apposta per garantire la più efficiente utilizzazione del suolo e una disciplina applicativa che sembra ispirata alla concezione medioevale dell'assolutismo dominicale, temperato dall'arbitrio amministrativo e peggiorato dall'ingiustizia infradominicale e dalla appropriazione parassitaria degli investimenti urbanizzativi pubblici. Badiamo che questi ultimi fenomeni non esistevano nel Medioevo: e la loro assenza giustificava, allora, l'assolutismo dominicale.

Sorprende che i fautori italiani, della pubblicizzazione, che si richiamano continuamente agli esempi inglesi, olandesi, svedesi, tedeschi, non si soffermino su due punti fondamentali: il fatto che in questi Paesi l'intervento pubblico avviene concorrenzialmente, perché l'espropriazione avviene a prezzi di mercato; ed il perché i prezzi dei suoli greggi periferici siano in tali Paesi, tanto inferiori ai nostri; forse che gli speculatori inglesi, olandesi ecc. hanno il cuore più tenero dei nostri? La spiegazione è elementare e sta nel fatto che esistono, colà, ordinamenti terrieri razionali, i quali non consentono aspettative di utilizzazioni edificatorie eccessive e dannose all'interesse pubblico, di ingiustificate evasioni legali di imposte, di incameramenti parassitari. Sappiamo bene quali sono gli aspetti fundamentalmente negativi della nostra organizzazione insediativa: addensamenti assurdi e veramente pazzeschi, mancanza assoluta di spazi liberi, insufficienza di infrastrutture urbanizzative, edificazione frammentaria e disordinata; ma forse che tutto questo è ammesso dalla Costituzione? Al contrario la Costituzione afferma innanzitutto, all'art. 4, l'uguaglianza dei cittadini (e quindi anche dei proprietari terrieri); all'art. 41 dispone che l'iniziativa economica è libera ma non può svolgersi contro l'interesse pubblico; all'art. 42, – e qui abbiamo il punto fondamentale – dispone che la legge tutela la proprietà privata, ma ne determina i modi di godimento per garantirne la funzione sociale. L'art. 44, infine, ribadisce che la legge stabilisce i limiti e i vincoli da porre alla proprietà terriera per garantirne l'utilizzazione razionale. E quale funzione può svolgere la proprietà terriera se non quella di trasformare, integralmente ed organicamente, il suolo per renderlo concretamente idoneo all'insediamento societario?

Forse che la Costituzione consente che si facciano utilizzazioni eccessive rispetto a quelle rispondenti all'interesse pubblico od ammette che la comunità debba pagare delle taglie ai proprietari perché ciò non avvenga? In definitiva occorre semplicemente che la legge urbanistica formuli le doverose norme – doverose perché richieste dall'art. 42 e dall'art. 44 della Costituzione – intese ad assicurare all'ordinamento terriero quell'assetto imprenditoriale e solidaristico che è implicito nel precetto costituzionale: aspetto tutt'altro che rivoluzionario e che mi sembra rispondere all'etica condivisa da qualunque membro di una società civile.

E mi sembra di poter concludere che una legge urbanistica la quale, invece di procedere a tale formulazione essenziale, insegue chimere, non potrà portare che a un aggravamento delle disfunzioni generali della società italiana; e risulterà altrettanto inefficiente della legge urbanistica attuale.

Unità
Allegata
B66h/7 ►

Storoni [Relazione]

Credo molto nell'utilità democratica di questi dibattiti a condizione però che il tema del contrasto ideologico sia individuato con estrema chiarezza e, fino a questo momento, non ho l'impressione che questa individuazione sia avvenuta.

Vediamo prima di tutto come e perché questo problema urbanistico collegato con il problema derivato della speculazione sulle aree ci sia scoppiato tra le mani e si sia strepitosamente gonfiato in questi ultimi anni. Non è nato perché improvvisamente gli uomini siano diventati cattivi, speculatori, o affaristi, no, gli uomini sono sempre gli stessi perché la natura umana è forse l'unica cosa che non cambia.

Tutto questo è nato, vi sembrerà forse un po' paradossale perché il livello economico del Paese è cambiato con rapidità, e per fortuna è cambiato in meglio: dalla mise-

ria all'ablativo assoluto siamo passati e stiamo passando a un relativo stato di agiatezza. Adesso abbiamo una battuta d'arresto, speriamo che duri poco e che il miglioramento riprenda, ma non vi è dubbio che in un periodo di tempo relativamente ristretto siamo passati ad un livello di vita economico di gran lunga superiore a quello che non fosse 3040-50 anni fa.

Tutto questo ha favorito l'esodo biblico dalle campagne, originato dal fatto che si creavano nelle città posti di lavoro che prima non esistevano; tutto questo ha determinato il sorgere per tutta Italia di stabilimenti industriali, case, ville, grandi alberghi, centri turistici, zone residenziali e soprattutto l'espandersi illimitato e disordinato delle città ingolfate dall'afflusso impreveduto di tanti nuovi abitanti e dal moltiplicarsi dei mezzi di trasporto privati.

Non vi è dubbio che il migliore sovrintendente alle belle arti, il più efficace difensore del paesaggio, dei valori storici e della statica vita cittadina è la miseria; quando la miseria cessa allora nuove categorie sociali affluiscono nelle città, nelle montagne, sulle rive del mare, e trasformano rapidamente i centri urbani e tutto l'aspetto storico e paesistico dei nostri territori.

Naturalmente non ci possiamo lamentare di questa grande trasformazione sociale perché il fatto che il popolo italiano esca finalmente dalla miseria atavica e si avvicini lentamente, dopo gli altri, alla prosperità, costituisce una fortuna di cui dobbiamo ringraziare Iddio; però dobbiamo fare tutto quello che è necessario per evitare che questo avvicinarsi del popolo italiano ad un livello di vita migliore distrugga valori che, una volta cancellati, non si riformano più e non crei agglomerati urbani dove praticamente diventa impossibile vivere.

Quindi, sono d'accordo con il professor Astengo, nel riconoscere la necessità di fare un piano su scala nazionale che regoli tutto lo sviluppo urbanistico del paese: posso anche arrivare a dire con lui: colleghiamo questo piano urbanistico con la programmazione generale, benché abbia un certo scetticismo sulla possibilità che ci sia qualcuno in grado di prevedere quali saranno gli spostamenti delle popolazioni e dove saranno indirizzati. Il mio scetticismo è basato sull'esperienza: non potrò mai dimenticare quell'episodio che mi pare di aver citato già un'altra volta: non più di sei anni fa, professor Astengo, fu combattuta in Italia una battaglia politica asprissima, sui patti agrari, sulla mezzadria, al grido «la terra ai contadini»; non so se ve la ricordate; sono passati sei anni ed oggi il problema è esattamente il contrario, perché il difficile non è più come mandare via i mezzadri dai poderi, ma come evitare che vadano via! Questo rovesciamento di posizioni che ha sconvolto tutte le previsioni è avvenuto nel breve lasso di tempo di sei anni!

Ma malgrado lo scetticismo ritengo anche io opportuno che si attui una programmazione nazionale. La scienza economica ha fatto grossi progressi, ed oggi siamo in possesso di statistiche che possono permetterci di fare previsioni più o meno ragionevolmente fondate, quindi facciamole e adeguiamo quelli che sono i piani urbanistici, settoriali, comprensoriali, nazionali che siano alle previsioni del piano generale economico che sta per essere presentato alla Camera.

D'accordissimo poi con le decantate finalità del piano, l'urbanistica deve facilitare l'accesso alla casa, deve assicurare il verde, i parchi, le infrastrutture e deve procurare una vita serena, tranquilla, ecc. ecc., fin qui siamo tutti d'accordo perché non esiste un uomo o un partito che venga a dire di volere che la gente viva come in una prigione, siamo tutti desiderosi di una civiltà che permetta alle popolazioni di vivere in mezzo al verde, ai fiori, con mezzi di trasporto comodi, in un ambiente sereno che abbia conservato le bellezze paesistiche che la natura ci ha dato e i monumenti che

testimoniano la nostra grandezza passata. Le finalità sono uguali per tutti, sono i mezzi da adottare per raggiungere queste finalità che costituiscono il nostro contrasto ideologico, e che dovrebbe essere il tema della tavola rotonda di questa sera; né possiamo discutere il testo della legge urbanistica, che, almeno per quanto mi riguarda, dichiaro di non conoscere: nel corso di questi ultimi due anni ne ho avute in gran segreto tre o quattro edizioni riservatissime, le ho lette, le ho studiate, poi a un certo punto ho smesso, perché seguitavano ad arrivare sempre nuove edizioni e io ho detto basta, quando verrà l'ultima la studierò. Per adesso ne conosciamo vagamente le linee generali, ma il punto di contrasto, quello che divide i partiti politici e anche l'opinione pubblica del Paese, è noto ed è l'esproprio generalizzato. Questo è il tema di fondo che dovremo questa sera cercare di sviscerare.

È l'esproprio generalizzato uno strumento adatto per rendere possibile e soprattutto attuabile un piano regolatore efficiente o viceversa l'esproprio generalizzato è uno strumento negativo a questo fine?

Questo mi pare che sia il punto su cui stasera dovremo cercare di mettere a fuoco le nostre idee e su questo tema, senza false modestie ho opinioni radicate che ritengo fondate.

Il fenomeno di urbanizzazione a cui stiamo assistendo non ha precedenti nella storia dell'umanità. Cento anni fa soltanto il 5% della popolazione mondiale abitava nelle grandi città. Oggi, e se sbaglio il professor Astengo, il professor Silva, che sono molto più esperti di me, mi correggano, siamo già al 30% e non vi è bisogno di essere un programmatore specializzato per prevedere che nel giro di venti anni almeno il 50% della popolazione mondiale abiterà nelle grandi città. Voi vi rendete certamente conto di ciò che questo significa. Non è un caso italiano, è un fatto mondiale, che crea problemi immensi, esigenze tecniche imprevedibili, costi astronomici. Il professor Astengo ci ha fatto un elenco, purtroppo giusto, giustissimo, di quelli che sono i deficit dei Comuni. Io non sono urbanista e non sono politico, ma ho tenuto per anni l'assessorato alla urbanistica di Roma e quindi ho sofferto, veramente sofferto nel vedere che cosa accadeva nella capitale per effetto della vera e propria esplosione cittadina a cui assistevo.

Avevamo alcuni timidi progetti, qualche sottopassaggio, qualche metropolitana, qualche strada sotterranea, qualche mezzo di trasporto efficiente, che non marciasse, come marciano gli autobus di Roma, a cinque chilometri l'ora, ma i costi erano costantemente al di sopra delle possibilità delle nostre dissestatissime finanze.

I costi dell'urbanizzazione moderna sono immensi ed il problema urbanistico è uno solo, e consiste nel come finanziare questi costi: ma per fortuna, se il professor Astengo me lo consente, questo stesso fenomeno di urbanizzazione crea di per sé stesso una grande ricchezza. Quando ero assessore all'urbanistica avevo fatto un conto, uno di quei conti ad effetto che si dicono nei comizi in piazza: Roma aumentava al ritmo di 7 persone l'ora, notte e giorno, ogni ora, la popolazione di Roma aumenta di 7 persone.

Quando una città aumenta di 7 persone l'ora, evidentemente ad un ritmo parallelo aumenta il bisogno di vani e quindi aree agricole si trasformano in aree fabbricabili. Ora, questa trasformazione rapidissima di aree agricole in aree edificabili determinava la creazione di un plus valore enorme che per la sola Roma, nell'anno 1956 fu valutato in 50-60 miliardi l'anno. Era questa la fonte di ricchezza che doveva permettere ai comuni di fronteggiare le immense spese di una urbanizzazione moderna, fatta razionalmente da urbanisti capaci e lungimiranti.

Tra parentesi io ho una questione personale con gli urbanisti perché gli urbanisti sono bravissimi nella loro scienza che non è una scienza molto antica, ma sono stati

presi da una voracità spaventosa perché con il loro modernissimo tecnicismo hanno finito col pretendere di abbracciare tutto.

Adesso voi ci mettete dentro la finanza, l'economia, la socialità, la politica. È l'urbanistica che decide il mondo. No, limitatevi a fare dei piani, scusatemi, ma se voi proponete un bel piano adeguato ai tempi e soprattutto ai tempi futuri e lasciate ai finanziari e ai politici la possibilità di finanziarlo e di attuarlo, forse in questo rispetto delle competenze le cose andranno meglio e si uscirà dalla vaga teoria per entrare nella pratica realizzazione.

Voi fate i piani e i politici e i finanziari vi trovano i mezzi per attuarli. V'erano due leggi fiscali che dovevano fornire i mezzi finanziari: contributi di miglioria specifici che dovevano colpire gli aumenti di valore derivati per effetto dei lavori eseguiti dal Comune e contributi di miglioria generici che dovevano colpire gli aumenti di valore derivanti dal naturale incremento cittadino.

Preso da curiosità, andai immediatamente a vedere quanti di quei 50 miliardi annui di plus valore l'amministrazione comunale riusciva a prelevare con i due citati strumenti giuridici e scoprii una cosa che mi lasciò sbalordito e che quando resi pubblica fece il giro d'Italia. Scoprii che i contributi di miglioria rendevano la metà esatta di quello che rendeva la tassa sui cani. Mi informai su quello che accadeva per tutto il resto del territorio italiano e vidi che non si trattava di inettitudine dei soli amministratori romani perché in tutta Italia i contributi di miglioria generica più i contributi di miglioria specifica non rendevano praticamente niente.

Allora mi misi a studiare il problema e mi azzardai a suggerire una norma fiscale, che non sarà ortodossa da un punto di vista di scienza delle finanze, ma che pensavo fosse l'unico strumento adatto a mettere i comuni in condizioni di finanziare le spese di urbanizzazione indispensabili per recuperare i 20 anni che abbiamo perduto nel campo dell'urbanistica. Basta andare ad Amsterdam, in America o in Inghilterra per riconoscere che noi come minimo siamo rimasti 20 anni indietro nei confronti del resto del mondo.

La mia proposta di legge fiscale girovago per anni tra ministeri e parlamento e si trasformò in quel bisticcio giuridico, gioia degli avvocati, che è l'attuale imposta sulle aree. Con l'esproprio generalizzato si uccide il contribuente, e quindi si inaridisce la fonte di ricchezza che doveva servire a finanziare i piani urbanistici.

Ma, mio caro professor Astengo, voi fate un gran parlare della famosa pressione degli interessi che vi impedisce di fare dei buoni piani. Esiste ed esisterà sempre ma, creda a me, più della pressione degli interessi conta l'incapacità, l'incompetenza, qualche volta l'imprevidenza degli amministratori comunali; questi uomini, che avevano a disposizione la legge del 1942 che se usata con mano ferma poteva benissimo servire allo scopo, più che lasciarsi corrompere, non hanno saputo usarla a dovere. Riconosco che le trasformazioni sociali a cui stiamo assistendo sono di così vasta portata che è indispensabile, non solo per lo sviluppo delle città ma anche per la difesa dei nostri valori storici e paesistici che ci sia un piano regolatore nazionale da attuare in base ad una legge nuova. Siamo perfettamente d'accordo con il professor Astengo. Ma è indispensabile che, a fianco di questa nuova legge urbanistica, si mantenga la fonte di ricchezza necessaria a tradurre gli studi in fatti concreti.

Ben venga il piano regolatore nazionale che riguarda tutto il territorio, soprattutto per quelle infrastrutture a cui anche Lei accennava e che sono indispensabili per collegare i porti con le autostrade, con gli insediamenti industriali, con le zone residenziali, ecc. ma non dimentichiamo mai che tutto dipende da come finanziare questo

immenso compito che mettiamo a carico dello Stato e dei comuni. E se noi adottiamo la legge dell'esproprio generalizzato, noi creiamo una immensa mano morta, abbandonata nelle mani delle amministrazioni comunali, praticamente senza padrone, che vedremo distribuire a destra e a sinistra, non si sa per quale motivo, per quale ragione ma certamente senza vantaggio per la collettività intesa in senso lato.

Unità
Allegata
B66h/8 ▶

Fuselli [Replica]

Ringrazio i quattro oratori e chiedo solo due minuti per sottolineare il fatto che nella vivacità degli interventi, mi sembra siano stati tralasciati alcuni aspetti del problema. La vivacità è desiderata ed è motivo di interesse per l'uditorio e sono stati toccati, io direi, i motivi di fondo del tema: ma mi sembra che nelle repliche varrebbe la pena, a questo momento, anche di chiarire agli ascoltatori i mezzi strumentali per cui si può arrivare ad affrontare i problemi; cioè la interpretazione di questo disegno di legge, tanto atteso e tanto discusso e che, in fondo, presenta gli interrogativi più gravi, perché le giustificazioni di base sono comuni a tutti, nell'una o nell'altra interpretazione. La divergenza delle opinioni può essere più profonda e gli interrogativi, certamente, più gravi sul modo di affrontare i problemi, sulla articolazione pratica della legge che si sta preparando.

Ora la parola è all'onorevole Ripamonti.

Unità
Allegata
B66h/9 ▶

Ripamonti [Replica]

Ho ascoltato con molto interesse l'intervento dell'avvocato Storoni, di cui ho apprezzato in passato talune iniziative legislative, nel periodo in cui era assessore all'urbanistica della città di Roma.

STORONI: Abusive, onorevole, perché come assessore non potevo prendere iniziative legislative.

RIPAMONTI: Mi riferisco alle proposte avanzate dall'avvocato Storoni sul problema delle aree fabbricabili.

L'avvocato Storoni ha, infatti, sottolineato l'esigenza della struttura della pianificazione delineata nei diversi schemi di legge urbanistica e concorda sull'articolazione della pianificazione ai diversi livelli: nazionale, regionale, comprensoriale e comunale.

Ritengo, anzitutto, di dover ribadire, anche in relazione alle dichiarazioni del professor Silva, che non condivido affatto gli slogan propagandistici sulle finalità della legge urbanistica, quale legge indispensabile per «la casa per tutti»: nel mio intervento iniziale ho cercato, infatti, di far rilevare come la legge urbanistica rappresenti uno degli strumenti, di cui si manifesta l'urgente esigenza proprio ai fini di poter promuovere un processo di programmazione, che consenta di superare gli squilibri tradizionali nel nostro Paese; sicché la pianificazione territoriale viene a rappresentare la condizione indispensabile per il verificarsi del processo di armonico sviluppo del reddito e di conseguimento del pieno impiego, processo che comporta la riorganizzazione del territorio.

Una pianificazione territoriale che non fosse collegata alle previsioni di sviluppo economico, ancorata, cioè, ad una programmazione di sviluppo, si ridurrebbe come si è

ridotta nella formazione dei piani territoriali regionali sulla base della legge del 1942, ad una esercitazione di carattere culturale.

In proposito si potrebbe condurre una interessante esemplificazione con riferimento al piano territoriale di coordinamento della Lombardia, così come si potrebbero ritrovare proprio nella mancata azione di pianificazione territoriale regionale, le motivazioni della difficoltà di avviare la pianificazione intercomunale difficoltà che si riscontrano attualmente nel comprensorio milanese in sede di formazione del piano intercomunale (P.I.M.).

I molti interrogativi che il professor Silva ha riproposto sulla congruità dei piani, non hanno trovato una risposta adeguata e le modalità stesse di formazione dei piani portano a constatare fenomeni di congestione e di distorsione nell'espansione della città, anche in aree organizzate urbanisticamente.

Si è tentato, infatti, di guidare, all'interno dei piani regolatori formati secondo la legge del 1942, il processo di espansione economica nei suoi effetti finali e, soprattutto lo sviluppo conseguente degli insediamenti produttivi e residenziali, senza che nella formazione dei piani stessi si sia partiti dalla razionale considerazione delle prospettive di sviluppo economico e sociale, in carenza di un quadro di riferimento alla scala nazionale e regionale.

A me pare che, oggi, dovrebbe essere da tutti acquisita, al di là di ogni differenza ideologica, l'esigenza della considerazione del territorio nel processo di pianificazione democratica.

La programmazione di sviluppo, come lo stesso processo di razionalizzazione dei settori economici, si scontrano con il territorio: se sulla base delle intuizioni dell'onorevole Vanoni, cioè dello schema di sviluppo del reddito e dell'occupazione nel nostro paese nel decennio 1954-1963, fosse stata predisposta coerentemente una pianificazione territoriale, nella considerazione dei fenomeni di rottura del rapporto tra città e campagna e della conseguente corsa alla città, sicché i fenomeni di inurbamento fossero stati guidati nel più ampio spazio comprensoriale, si sarebbe evitata la congestione dei grandi centri, l'addensamento urbano, la enorme pressione umana sulle strutture della città ottocentesca, così come si è verificato nel nostro paese in questi ultimi anni, nonché la conseguente crisi delle strutture della città.

Non ho rilevato da nessun intervento, però, la dimostrazione del come, sulla base delle norme della attuale disciplina urbanistica, si sarebbe potuto evitare il fenomeno di espansione disorganica della città e, pertanto, quando l'avvocato Storoni afferma che non si deve ricorrere al nuovo meccanismo di regolazione della organizzazione della città, deve, però, subito dopo precisare come si possa ovviare al fenomeno della formazione delle periferie anonime delle nostre grandi città, il conseguente disordine urbanistico ed i fenomeni congiunti di speculazione fondiaria, che si sono ritorti contro la comunità stessa.

Se nella struttura della città si riflettono le aspirazioni, le tendenze e le speranze della comunità ritengo dover ancora una volta ribadire quanto ebbe ad affermare il professor Benevolo nel Convegno di urbanistica organizzato dalla Democrazia Cristiana a Napoli, che la società italiana è assai migliore di quanto potrebbe apparire dall'esame della struttura delle periferie delle nostre città.

STORONI: Presidente, mi permetta di fare una domanda all'onorevole Ripamonti. Non ho capito cosa pensa. La programmazione economica nazionale dà la previsione degli afflussi in città e l'urbanistica prepara in precedenza gli insediamenti?

RIPAMONTI: L'orizzonte temporale della pianificazione urbanistica è assai più vasto di quello di un programma di sviluppo economico. Per riferirci al nostro paese, la maggioranza parlamentare ha individuato gli obiettivi da conseguire in una programmazione a lungo termine ed ha elaborato un programma, quinquennale, che rappresenta il primo piano operativo.

L'impostazione della pianificazione territoriale deve, ovviamente, essere riferita agli obiettivi a lungo termine e, nell'ambito di tali piani, verranno formati, i piani particolareggiati di attuazione ad orizzonte temporale decennale.

La pianificazione particolareggiata viene, pertanto, a riferirsi al breve periodo, ma sempre collegata alle finalità del lungo periodo: mediante l'istituto del piano particolareggiato, la comunità guida lo sviluppo della città, intesa come proiezione delle sue funzioni nel più vasto spazio comprensoriale.

L'avvocato Storoni, come assessore all'urbanistica di Roma, se ben ricordo, ha scritto ed affermato che lo sviluppo abnorme della città, non guidato, non diretto dall'amministrazione comunale, ha comportato oneri rilevantissimi per la comunità.

Nella misura in cui il governo della comunità non determina i modi ed i tempi dello sviluppo della città, deve inseguire gli insediamenti con i servizi urbani e sociali e talvolta, non dispone delle risorse per dotare dei servizi di civiltà i nuovi nuclei residenziali, per la stessa loro ubicazione rispetto ad un razionale sviluppo della città.

STORONI: Questo lo potevamo fare con la legge del 1942. Non l'abbiamo fatto.

RIPAMONTI: Vi è un fondamento di verità in quanto afferma l'avvocato Storoni: si deve, però, dire che con la legge del 1942 non era possibile guidare nello spazio e nel tempo lo sviluppo della città. Si deve, ancora, rilevare che l'attività urbanistica alla scala comunale si è sempre verificata in modo passivo, cioè senza azione di controllo delle iniziative nel campo degli insediamenti residenziali e produttivi e non come azione di guida: l'obbligatorietà del piano particolareggiato, cui ho prima accennato, rappresenta il primo tentativo di guidare il processo di sviluppo della città e di promuovere le opere di urbanizzazione con la qualificazione delle aree, anziché realizzarle successivamente.

La stessa considerazione si può fare per quanto riguarda gli insediamenti industriali: la legge per le zone depresse del Centro-Nord ha determinato la diffusione di iniziative industriali sul territorio, mentre più razionalmente si poteva arrivare alla determinazione delle zone di industrializzazione, attrezzandole opportunamente ed assicurando i collegamenti con i centri residenziali.

La politica urbanistica non è diretta dagli urbanisti, la politica urbanistica è compito specifico della comunità.

Il piano non è, pertanto, il prodotto degli urbanisti professionisti, ma il piano viene deliberato dall'autorità democratica sulla base delle proposte degli esperti designati, tenendo conto delle diverse competenze.

Vorrei, cioè, precisare che la formazione del piano territoriale non può essere affidata solo agli urbanisti, ma nella commissione del piano, nell'ufficio per il piano, devono essere presenti gli economisti, i giuristi, i sociologi, i rappresentanti delle categorie della produzione, del lavoro, ecc.

Non ho chiesto, né sto chiedendo che l'elaborazione del piano debba essere affidata esclusivamente agli urbanisti.

Mentre è possibile trovare un punto di incontro per quanto riguarda la struttura della pianificazione, il dissenso insorge quando si passa agli strumenti operativi della pianificazione stessa.

Nessuna opposizione nasce, infatti, quando in base alle previsioni del piano territoriale, per attuare una grande infrastruttura autostradale, finalizzata a conseguire la possibilità di rapida comunicazione tra le diverse zone del Paese, ovvero tra la grande città industriale ed il porto marittimo (ad esempio, per avvicinare Torino a Genova), con la formazione del piano particolareggiato si viene a determinare, l'espropriazione dell'area necessaria per l'esecuzione del nastro stradale, dei raccordi e delle stazioni di servizio. Tutti convengono che la impostazione di un grande piano autostradale non può essere solo determinato con una legge finanziaria, accompagnata da uno schema indicativo dei tracciati, bensì che la validità dello stesso debba essere verificata nell'ambito del piano nazionale dell'intero sistema dei trasporti, in modo da poter giudicare se le previsioni rispondono alle esigenze effettive ed alle priorità che si verificano alla scala territoriale.

Allorché viene prospettata l'esigenza di una grande zona industriale, e si sono verificati diversi esempi nel nostro paese, non nasce nessuna discussione dal fatto che per conseguire tale obiettivo si ricorra alla espropriazione delle aree necessarie, determinando l'indennità secondo le modalità della legge di Napoli, anche se le aree attrezzate vengono successivamente cedute all'iniziativa privata per la realizzazione degli insediamenti industriali.

Quando la comunità esprime l'esigenza di realizzare un grande complesso scolastico, ovvero quando si pone il problema di adeguare la struttura ospedaliera, nessun dissenso si verifica e nessun movimento di, pubblica opinione si oppone all'acquisizione delle aree mediante espropriazione con le modalità della legge di Napoli.

Ancora, quando si attua il collegamento tra il centro storico e la città universitaria, la zona residenziale e quella destinata agli insediamenti industriali e si progettano i sistemi di trasporto, il ricorso all'espropriazione si manifesta sulla base della legge del 1865 e successive modificazioni.

Il contrasto nasce, invece, allorché ci si propone di realizzare la città dell'uomo, disegnata a misura umana, sicché nelle zone residenziali il cittadino disponga di un ambiente nel quale i servizi sociali integrino le funzioni fondamentali della famiglia e ritrovi garantita la sua libertà e dignità.

L'obbligatorietà dell'utilizzo della pianificazione particolareggiata comporta, infatti, che l'attuazione di una parte della città, e non solo di singole opere pubbliche, venga attuata mediante la espropriazione delle aree comprese nei piani particolareggiati; le aree destinate all'edificazione e dotate dei servizi sociali devono essere cedute per la realizzazione delle opere previste dal piano, ivi compresi i fabbricati residenziali, con la stessa procedura, quindi, già in atto per la formazione di talune zone industriali del nostro paese.

Al di là dell'esigenza dell'azione di guida del processo di sviluppo della città da parte della comunità stessa, la procedura proposta tende a rendere indifferente la proprietà fondiaria di fronte alle previsioni del piano.

Allorché viene impostato il piano regolatore generale e si procede alla qualificazione delle aree precisandone la destinazione si viene ad incidere, evidentemente, sui valori delle aree stesse: da una parte si crea ricchezza, dall'altra si annullano i valori o le attese precedenti al piano.

Non vi può essere, pertanto, indifferenza dei cittadini di fronte al piano: si pensi, ad esempio, alla paura del verde, del verde agricolo o del verde pubblico e, cioè, di «restare al verde»; considerati gli squilibri nei valori delle aree che derivano dalle diverse densità di edificazione attribuite alle diverse zone.

Di fronte alle sperequazioni di trattamento della proprietà fondiaria determinate dal

piano, è evidente che si manifesti una reazione dei proprietari dei suoli sotto forma di pressione sul governo locale della comunità per ottenere una modifica al piano. Al piano si contrappone l'antipiano. Qualunque processo di pianificazione territoriale è sempre stato caratterizzato, non solo in Italia, dalla dialettica tra il piano e l'antipiano. Alla tavola rotonda dell'UNESCO tenutasi a Rio de Janeiro, tutti i Paesi rappresentati hanno riconosciuto come vi sia l'esigenza di rendere indifferenti i proprietari del suolo al destino ed all'uso di quest'ultimo.

Nell'impostazione degli schemi della nuova legge urbanistica si sono ricercati gli strumenti per determinare l'indifferenza dei proprietari delle aree nei confronti del piano evitando sperequazioni nel trattamento degli stessi, determinate dalle attuali modalità di attuazione dei piani regolatori.

Ritengo, in proposito, di dovere qui sottolineare che il «Codice dell'urbanistica» presentato al Congresso dell'I.N.U. di Roma del 1960, incentrava nel comparto lo strumento di perequazione parziale, poiché con il sistema del comparto non si arriva certo a determinare condizioni di assoluta perequazione nell'ambito del piano regolatore generale.

Non si possono, però, sottacere le opposizioni che si mossero, allora, contro l'introduzione del comparto obbligatorio. Non solo, ma anche nei confronti dei tentativi di perequazione mediante l'imposizione fiscale.

L'avvocato Storoni vorrà convenire con me che la sua proposta di legge in materia di aree fabbricabili, invero molto drastica, non ha avuto certo miglior successo nell'ambiente politico e nella pubblica opinione del nostro paese. Se ben ricordo, vi era una precisa norma che comportava, qualora il proprietario non si fosse attenuto all'obbligo di denunciare il valore delle aree fabbricabili, la facoltà per il comune di espropriarle al prezzo fisso di lire 500 al metro quadrato.

Iniziative legislative in materia di perequazione mediante imposizione fiscale non hanno avuto certo un iter parlamentare facile né rapido.

L'onorevole Andreotti presentò, infatti, un progetto di legge che prevedeva l'imposizione fiscale annuale sul patrimonio di aree edificabili, finalizzata a contenere la spirale di crescita dei valori immobiliari: l'iter decennale del disegno di legge si è concluso con l'approvazione di un testo largamente emendato, noto come legge n. 246, che istituisce l'imposta sugli incrementi di valore delle aree edificabili.

Il dibattito, protrattosi per quasi un decennio, ha, conseguentemente, comportato il criterio della retrodatazione dell'applicazione dell'imposta e, ancor più la esigenza di promuovere una nuova fonte di finanziamento per i bilanci comunali, ha portato ad allargare il concetto di area edificabile, criterio questo ultimo che contrasta con le esigenze di una corretta politica urbanistica.

Una applicazione estensiva della legge n. 246 può, infatti, ingenerare nuovo disordine urbanistico, mentre la sua applicazione dovrebbe essere limitata alla finalità di ricondurre alla comunità gli incrementi di valore dovuti agli investimenti nei servizi urbani e sociali, nonché alla attuazione del piano regolatore impostato, però, sulla base delle effettive possibilità di sviluppo della comunità stessa.

Il tentativo, quindi, di utilizzare lo strumento fiscale per limitare i fenomeni di speculazione fondiaria, per ricondurre alla comunità gli incrementi di valore e per determinare la perequazione all'interno dei piani regolatori, non mi pare possa essere considerato riuscito.

L'Istituto Lombardo di Ricerche Economiche e Sociali (I.L.S.E.S.) diretto dal professor Allorio, professore di chiara fama la cui obiettività penso non possa essere messa in discussione (il professor Allorio ha patrocinato un ricorso contro la «167» alla

Corte Costituzionale) ha svolto una indagine sull'incremento dei valori immobiliari nel nostro paese. In particolare nella città di Milano i valori fondiari sono passati (mi riferisco ai valori delle aree edificabili, non ai valori immobiliari) dal 1956 al 1961, da 2.889 miliardi a 7.296 miliardi. Nello stesso periodo a Detroit, i valori delle aree edificabili sono passati da 444 miliardi del 1956 a 435 miliardi del 1959.

Questo fenomeno di rapida crescita dei valori immobiliari, si è verificato congiuntamente all'indebitamento massiccio del comune di Milano per far fronte agli investimenti indispensabili nel settore dei servizi urbani e sociali.

Non credo alla possibilità di arrivare alla perequazione dei valori fondiari nell'ambito dei piani regolatori mediante lo strumento fiscale e neppure alla possibilità di ricondurre alla comunità con l'imposizione fiscale tutte le plusvalenze determinate dagli investimenti pubblici. Rimane pertanto aperto il problema degli strumenti indispensabili per guidare il processo di pianificazione e per conseguire l'indifferenza della proprietà fondiaria di fronte al piano.

Cosa propone in materia il progetto Mancini? Propone non già l'esproprio generalizzato, bensì l'esproprio obbligatorio delle aree comprese nei piani particolareggiati.

Le aree interessate dai piani particolareggiati devono, cioè, essere espropriate dal comune, urbanizzate e rivendute a quanti intendono concorrere a realizzare la struttura della città.

Oltre l'opposizione manifestatasi da più parti all'introduzione dell'esproprio obbligatorio il dibattito si è esteso ai criteri di definizione dell'indennizzo.

Accettato il principio della espropriazione obbligatoria delle aree interessate dal piano, l'efficacia dello stesso ai fini del conseguimento della indifferenza della proprietà fondiaria nei confronti del piano, si ricollega alle modalità di definizione dell'indennizzo. Vorrei, quindi, richiamare l'attenzione dei miei colleghi della tavola rotonda sui problemi della determinazione del giusto indennizzo collegato alla obbligatorietà dell'espropriazione per l'attuazione del piano particolareggiato.

Le soluzioni fin qui adottate non ritengo possano ritenersi adeguate. Affermato il principio dell'esproprio obbligatorio, si pone il problema del controllo pubblico sulla gestione del piano e della obbligatorietà della rivendita delle aree.

Vorrei tranquillizzare i presenti che nessuno di noi intende promuovere una grande manomorta e vorrei ribadire il concetto che l'espropriazione rappresenta lo strumento, non il fine della legge urbanistica.

Per quanto riguarda la mia parte politica, la D.C., non posso che rigettare l'accusa che la legge abbia carattere punitivo nei confronti della proprietà privata, in quanto fine della legge sarebbe l'espropriazione della proprietà stessa.

Né posso accettare l'interpretazione che viene offerta da altre correnti politiche che scambiano per fine il mezzo.

Introdurre nella nuova legge urbanistica il principio dell'espropriazione obbligatoria delle aree interessate dai piani particolareggiati, significa ritrovare nell'istituto dell'espropriazione il mezzo per consentire una razionale attuazione del piano; che si tratti di uno strumento è reso evidente dal fatto che l'espropriazione non è fine a se stessa, ma rappresenta la fase indispensabile nel processo di pianificazione per mettere poi a disposizione le aree urbanizzate a quanti, privati cittadini o imprenditori, intendano utilizzarle per realizzare lo sviluppo organico e coordinato della città.

Il fine del piano è, infatti, l'espansione della libertà e questa espansione della libertà si ritrova in una comunità, che si sviluppa in modo armonico e che valorizza dignità e libertà della persona umana.

Unità
Allegata
B66h/10 ►

Silva [Replica]

L'amico Astengo ha fatto di me un quadro borbonico che mi ha veramente impressionato. Praticamente io penserei all'urbanistica come ad un qualche cosa che dà la libera iniziativa nel senso più lato; cioè ognuno fa quello che vuole, e questo sarebbe fare dell'urbanistica!

Mi pare di aver detto che compito unico e sostanziale della disciplina urbanistica è quello di consentire alla comunità di attuare l'utilizzazione razionale del suolo, come meglio essa crede, dando la massima accezione al significato di «razionale». E, con questo, mi pare che il ruolo assegnatomi, da Astengo non regga!

Problema diverso è che Astengo, come urbanista, vuol fare la politica di piano, ed io dico no. Io credo alla programmazione: non credo che una società moderna possa fare a meno della programmazione, sia pure in senso maggiore o minore: credo che nessuno pensi veramente ad un ritorno alla politica manchesteriana. Ma torno a dire: non si devono fare confusioni delle competenze; altrimenti c'è l'anarchia, che è quella che domina attualmente la politica italiana dove tutti fanno piani e nessuno viene realizzato. Esiste un organo che ha il compito di fare la programmazione: ad esso spetta di preparare i programmi in base agli indirizzi della politica generale; in base ai programmi le comunità stabiliranno quali siano i piani urbanistici per l'utilizzazione razionale del suolo che meglio rispondono alle esigenze della comunità e alla politica di piano. La legge urbanistica deve soltanto garantire la realizzabilità dei programmi utilizzativi del suolo. Questo è il suo compito, e non altro. Più associamo, giuridicamente ed amministrativamente, l'urbanistica ad altre competenze e meno, evidentemente, otterremo qualcosa di concreto; sia ben chiaro questo.

Credo, quindi, di essere non borbonico, ma antiborbonico per eccellenza. Non credo, però, che la confusione sia antiborbonica!

Questione dei 5.000 miliardi: chi non sa dei 5 mila miliardi di indebitamento dei comuni italiani, la massima parte dei quali è dovuta alle spese di urbanizzazione, perché i Comuni oggi sono essenzialmente dei produttori e gestori dei servizi urbanizzativi i quali – condizionando, nelle società civili, l'utilizzazione delle unità edilizie – non sono «servizi pubblici», bensì «partecipazioni pubbliche alla produzione insediativa privata»: la quale deve pertanto «rimborsarli», e non soltanto «contribuirvi» né, tanto meno, averli in regalo? Ma chi ha mai detto che debbono venir regalati ai proprietari terrieri? Perché la nostra società li regala mentre la Costituzione dice che non si deve farlo? La tesi che si deve espropriare (e, necessariamente, a prezzi artificiosi: ciò che non avviene in alcun paese: e, per mio conto, uno stato di diritto non espropria spoliativamente i cittadini) insorge perché si lasciano preconstituire aspettative parassitarie. Ricordo un paragone dell'economista Ulisse Gobbi, morto nel 1940 più che ottantenne: non era, credo, né uno Smith né un Keynes: però era un uomo di molto buon senso e diceva di non rendersi conto del perché si debba mettere del ghiaccio nell'acqua bollente quando il sistema più semplice è quello di non mettere la pentola sul fuoco. La questione di fondo è, quindi, che non si devono lasciare sorgere aspettative irrazionali. Perché i suoli assumono certi prezzi? Perché hanno determinate aspettative di utilizzazione e di sfruttamento, consentite da ordinamenti irrazionali. Quindi si tratta semplicemente di formulare un ordinamento fondiario razionale: ordinamento, ripeto, che è imposto dalla Costituzione.

Con l'avvocato Storoni non sono d'accordo sull'imposta sui profitti potenziali.

Ottanta anni di storia hanno dimostrato che le imposte sui profitti potenziali non

sono realizzabili: e non soltanto per ragioni etiche, ma pratiche. Si debbono colpire i profitti realizzati, non i profitti sperati. L'imposta sui profitti sperati – quando potesse (e non può!) operare secondo i presupposti istitutivi – farebbe crollare proprio le aspettative di «maturazione», cioè quei profitti nominali che si vorrebbero colpire: e la maturazione si concentrerebbe nella fase finale ante-utilizzazione, esasperando l'aleatorietà, e quindi la speculatività del mercato fondiario. In nessun caso, comunque, influenzerebbe i costi dell'utenza abitativa i quali stanno a monte, e non già a valle, dei valori terrieri!

Quanto ai contributi di miglioria, ho passato un po' di anni a occuparmene quando ero giovane: e mi sono reso conto che non era difficile persuadersi che l'unico vantaggio consentito ai Comuni dai contributi di miglioria era quello di non applicarli. A Milano si sono applicati per qualche anno, nell'anteguerra, e credo si sia speso il doppio di quanto si è introitato: e, per lo meno si è capito presto che bisognava tagliare corto; lo stesso avverrà per i nuovi contributi previsti dalla legge n. 246.

Si debbono applicare imposte forti (e facili) sui profitti immobiliari realizzati – che si concretano in un limitato numero di partite annuali – e non imposte leggere (e difficilissime) sui profitti nominali, che danno luogo a miriadi di partite con relativi diluviali contenziosi. Furono gli inglesi a concepire, nel 1892, l'imposta sui profitti terrieri nominali quale rimedio anticaroabitazione: ma non l'applicarono mai. E le leggi italiane Giolitti del 1904 e 1907, ad essa ispirate, fallirono appunto perché tale imposta è, obiettivamente, inapplicabile.

Ciò che deve eliminare gli squilibri societari non è la politica urbanistica; non è suo compito, come non è compito della politica sanitaria o di quella ferroviaria: è la politica del piano che deve eliminare tali squilibri. Su questo punto dobbiamo battere e ribattere fino a doverci convincere che la confusione panurbanistica, cioè l'illusione urbanistica di poter assumere tutte le competenze, non riesce ad ottenere nulla; in questo modo l'urbanistica non realizza neppure i suoi compiti istituzionali, ossia l'utilizzazione razionale del suolo. A questa illusione bisogna pure rinunciare: altrimenti continueremo nella presente situazione di disordine generale: la quale ha oggi conseguenze meno gravi per il semplice fatto che siamo in un periodo non molto brillante. Ma è chiaro che se fosse perdurato ancora il periodo euforico, cioè il «miracolo», le disfunzioni avrebbero portato a situazioni ancora più gravi.

Occorre poi secondo me distinguere i problemi della città interna, della città esistente, dai problemi dell'espansione. I grandi problemi dell'urbanistica non sono quelli della città interna, i quali sono esclusivamente finanziari; e dobbiamo anche tener conto delle trasformazioni spontanee che si produrranno nella città interna. Abbiamo l'esperienza americana circa ciò che è successo nelle città interne americane quanto a problemi che ci sembrano ora insolubili o solubili soltanto attraverso spese impossibili, da emiro del Kuwait. In realtà non saranno necessarie perché avverrà una spontanea trasformazione delle funzioni interne. Dobbiamo invece preoccuparci a fondo dell'espansione della società urbana: ed ho l'impressione, ad esempio, che in Italia si creda ancora molto, troppo, alla forma insediativa. Il mondo moderno si va sviluppando in forma megalopolitana, ci piaccia o non ci piaccia, e non possiamo dire che la megalopoli è una concezione irrazionale; il solo fatto che il mondo produttivo, il mondo in progresso, si va organizzando in forma megalopolitana, significa che questa forma è quella che corrisponde alle esigenze della società moderna. E l'organizzazione megalopolitana è basata assai più sulle reti infrastrutturali di base che sulle forme espansive predeterminate.

Si citano le altrui iniziative insediative pubbliche. Perfettamente d'accordo: io non nego affatto che debba esistere una iniziativa pubblica abitativa. Vi sarà sempre un'aliquota della popolazione che, in un determinato periodo della sua vita, per circostanze particolari e accidentali, deve essere protetta, deve essere tutelata, deve essere favorita: ed in una società civile come la nostra dovrà quindi esistere, necessariamente, anche una politica abitativa pubblica. Nego che questa debba e possa assorbire l'intera attività edilizia popolare.

RIPAMONTI: Son d'accordo.

SILVA: Relativamente perché, se Lei mi permette, l'esproprio come condizione necessaria per svolgere, in pratica, rimette tutto nelle mani dell'amministrazione pubblica, mani che oltretutto non mi sembrano molto felici, in definitiva, né nelle scelte né nelle manipolazioni.

RIPAMONTI: Le previsioni del piano sono 1/4 iniziativa pubblica e privata sovvenzionata e privata...

SILVA: Esatto, ma qui non parliamo di espropriazione connessa a determinate iniziative edilizie pubbliche: qui si parla di espropriazione generale preventiva. Tutto dovrebbe venir espropriato; e perché mai? Perché negli altri paesi l'iniziativa pubblica opera senza che sia necessario espropriare tutto preventivamente? Perché in questi paesi, quando si espropria, si espropria a prezzi di mercato e non è necessario espropriare spogliativamente? Appunto perché c'è un ordinamento razionale, appunto perché non si è messa la pentola sul fuoco prima e non è stato affatto necessario aggiungerci del ghiaccio dopo; ghiaccio che, evidentemente, opera aggravando quelle disfunzioni, quelle discriminazioni, quelle sperequazioni anche parassitarie tra proprietario e proprietario che sono la causa prima, fondamentale, dell'anarchia, delle collusioni, delle corruzioni. È chiaro che dovunque c'è uno sportello dietro il quale c'è una persona che dice discrezionalmente sì o no, o la cui riga portata in un senso o nell'altro sposta milioni o miliardi, lì nasce, per forza di cose, la corruzione. E nascerebbe anche nel paese dei santi!

Ora il problema è essenzialmente di chiarire due cose: 1) se in un paese in sviluppo, come il nostro, occorre una politica di piano e a questa politica di piano sono premessi organi appositi nei quali dobbiamo evidentemente aver fiducia, dobbiamo fare in modo che non siano ostacolati da forze che insistono a volervisi introdurre e collaborare: ma non collaborare in senso costruttivo, bensì nel senso di guidare esse quella programmazione la cui formulazione spetta invece a tali organi, primo punto essenziale; 2) chiarire e contenere nei loro limiti le competenze istituzionali urbanistiche.

In questo modo, probabilmente, riusciremo a organizzare qualche cosa di efficiente. Dobbiamo passare da una fase di sostanziale anarchia – ma anarchia dovuta alla generale confusione che esiste – ad una concezione di ordine. In fondo, parlando con la gente comune di questi problemi, si ha la sensazione della confusione generale che esiste su questo problema: e non parlo delle chimere, ma anche di nozioni elementari, che pur vagano da nord a sud, da est a ovest. Eppure si tratta di argomenti, in sé stessi, abbastanza precisi: abbastanza misurabili in ciò che consentono di raggiungere, negli interventi che possono consentire.

Un problema elementare, del quale tutti si meravigliano e sembra non sappiano dare spiegazione, è il fatto conosciutissimo che i prezzi dei suoli dei paesi nei quali i costi abitativi sono molto più elevati, sono invece inferiori ai nostri. I prezzi dei suoli americani di massimo pregio – non parliamo dei suoli «periferici»: ho accennato prima che nelle società ormai omogeneizzate, ad economia unitaria, i loro prezzi scendono,

per forza di cose, al livello naturale, al livello agricolo – dove i costi d’utenza edilizia sono dell’ordine delle 40-50 mila lire annue al mq. (contro il massimo delle 15-20 mila lire dei nostri maggiori centri) sono notevolmente inferiori a quelli milanesi corrispondenti. Ma perché? Ma appunto perché non ci sono aspettative disfunzionali: ci sono aspettative di utilizzazioni non sperequate, né parassitarie; e, soprattutto, di drastiche imposte immobiliari.

Mi pare che, in questo momento, le entrate della finanza locale americana siano dell’ordine dei 40 miliardi di dollari (25.000 miliardi di lire), il 75% dei quali forniti dalla Property Tax: ossia, in concreto, dall’imposta sulla rendita del suolo; perché si dice imposta sul reddito edilizio ma, in sostanza, incide la rendita del suolo. E possiamo invece ricordare la situazione italiana: nel 1880 l’imposta fabbricati ammon-tava, a Milano, al 60% del gettito locale; oggi siamo al 9%. Praticamente non esiste più! È questa una politica fiscale razionale? Non ci si rende conto che quel che non viene prelevato dall’imposte viene trasferito non già a vantaggio degli utenti di abitazione, bensì in aumento di quel profitto speculativo terriero sul quale, poi, si riversa l’indignazione nazionale?

Osservo quindi che si tratta semplicemente di vedere i fenomeni quali sono obiettivamente: e di applicare ad essi condizioni ordinamentali ed organizzative razionali: nullo altro. Cioè non inseguire le chimere, ma seguire invece i fenomeni obiettivamente, quali sono nella realtà economica.

RIPAMONTI: Scusi, Lei ingegner Silva, propone praticamente questo, se ho ben capito: che le spese organizzative siano poste a carico... Ma non è mai stato fatto in Italia. Che vengano abbattute plusvalenze attraverso un’imposizione adeguata e che vengano poste, venga posta un’imposta sulla rendita edilizia.

SILVA: La rendita posizionale così viene colpita al momento che si concretizza, al momento che si positivizza.

Ma non c’è il minimo dubbio: il 90%,o dei problemi sociali nelle società civili vengono risolti attraverso le imposte: è cosa chiara, risaputa, normale: l’imposta – beninteso applicata razionalmente – è lo strumento basilare per risolvere i problemi sociali nelle società moderne.

Unità
Allegata
B66h/11 ►

Storoni [Replica]

Non so se a voi è accaduto lo stesso ma per quanto mi riguarda non sono d’accordo con nessuno.

Risponderò punto per punto telegraficamente data anche l’ora che abbiamo raggiunto. Dice l’onorevole Ripamonti che bisogna evitare l’espansione caotica a cui abbiamo assistito. D’accordo, bisogna evitare l’espansione caotica, ma noi questa espansione caotica ce la siamo procurata con le mani nostre.

Perché la legge del 1942, e questo me ne deve dare atto, permetteva alle amministrazioni comunali di regolare lo sviluppo delle città come volevano. Potevano fare strade più larghe, potevano fare più zone verdi, potevano fare metropolitane, potevano fare quello che volevano. Se oggi le amministrazioni comunali toccate dalla mano divina sapranno fare quello che non hanno saputo fare prima con un’altra legge, io ne sarò lieto, però non è la legge nuova che determinerà questo.

Poi, dice l’onorevole Ripamonti, bisogna guidare la espansione economica e mi sembra che lo dica anche il professor Astengo. Qui ammetto senz’altro che si possa fare

una programmazione generale, ma con ciò si fanno delle previsioni generiche e non piani particolareggiati e voi mi dovete dare atto che c'è una grande elasticità nelle previsioni, il che richiede molta prudenza. Non dico che il piano debba seguire lo sviluppo delle città, ma una certa concomitanza tra i due fenomeni è indispensabile, perché altrimenti potremmo avere spiacevoli sorprese.

Oggi ad esempio, per effetto della crisi economica che stiamo attraversando l'afflusso nelle città, data la difficoltà di trovare lavoro, è molto minore di tre o quattro anni fa e noi vediamo con i nostri occhi migliaia di locali vuoti offerti in vendita o in affitto. Poi, dice sempre l'onorevole Ripamonti, è necessario creare la indifferenza tra i proprietari delle aree, perché con i piani regolatori si fa un fortunato e uno sfortunato. È esattissimo! Il piano regolatore è una specie di lotteria e c'è chi vede il suo terreno diventare intensivo e chi lo vede trasformarsi in strada.

Ma il comparto dice lui non fu accettato. Da chi non fu accettato? Perché non lo accettiamo questo comparto? Certo il comparto non è una formula ideale, ma è una formula che riduce le sperequazioni sorte tra i vari proprietari.

RIPAMONTI: Mi ricordo la polemica di stampa sul problema urbanistico e sul progetto Zaccagnini.

STORONI: Gli urbanisti sono furibondi contro il comparto, ma anche la Sua parte politica è furibonda contro il comparto..

RIPAMONTI: Nel '60 no. Ma poi i tempi passano.

STORONI: Va bene, ma oggi come oggi per quello che io sappia la Sua parte politica e la parte politica a cui appartiene il professor Astengo sono sempre contro i comparti. Il comparto non è una soluzione definitiva che risolva integralmente il problema, però certamente attua delle perequazioni nell'applicazione dei piani regolatori. Non è stato approvato, ma niente ci impedisce di metterlo allo studio per vedere se potesse essere approvato.

Poi dice l'onorevole Ripamonti, la pressione degli interessi. Bisogna stroncare la pressione degli interessi. Io ho già detto che non nego che la pressione degli interessi esista.

RIPAMONTI: Ma è altissima, di fronte alla sperequazione è altissima.

STORONI: È altissima, d'accordo, ma se noi abbiamo una pressione eccessiva dei pneumatici non è che adottiamo le ruote di legno, li sgonfiamo un pochettino. Sono troppo radicali i mezzi che proponete.

Se per creare l'indifferenza passate all'esproprio allora glielo suggerisco io un mezzo più radicale. Ammaziamo tutti e l'indifferenza sarà totale. È un po' drastico, ma risolutivo. Perché poi, onorevole Ripamonti, Lei non può dire non c'è l'esproprio generalizzato ma c'è l'esproprio obbligatorio. L'unica differenza consiste nel fatto che il Suo esproprio obbligatorio è un esproprio generalizzato fatto a rate in parallelo con la pubblicazione dei piani particolareggiati. Chi non è ancora stato espropriato sta lì ad aspettare l'esproprio. Quando verrà il piano verrà l'esproprio. Quindi le due cose sono perfettamente identiche.

Legge 246. Qui rientriamo nel campo fiscale.

Dice l'onorevole Ripamonti è una brutta legge. Sono perfettamente d'accordo. Io non dovrei dirne male perché faccio parte dell'unica categoria veramente beneficiata dalla legge, cioè la categoria degli avvocati favorita dall'infinito contenzioso che la legge crea. È ingiusta perché con la sua retroattività decennale colpisce gente che si è scordata pure di avere avuto un'area, ed è inutile perché rende troppo poco ai comuni. Ma quella legge l'avete votata voi e non l'ho votata io. È una cattiva legge.

RIPAMONTI: L'abbiamo votata tutti comunque.

STORONI: Lo so, anche i miei, ma io salvai l'anima perché lo dissi subito che non andava. Dice Silva che non è d'accordo con me sul progetto di imposta sulle aree che io avrei in un certo senso idealizzato. Nulla da obiettare, però, caro Silva, è un argomento molto complesso che meriterebbe forse un dibattito apposta: non che io tenga a quella forma di progetto. Noi stiamo attraversando sul piano urbanistico una situazione eccezionale, e di fronte a situazioni eccezionali servono provvedimenti di emergenza. Quando Giolitti emanò quella sua famosa legge nel 1905 erano rose e fiori in confronto a quello che sta accadendo oggi, e la legge fu abolita, perché a un certo momento la situazione economica che aveva consigliato Giolitti ad applicare quella legge mutò e allora (per il bene del paese) si ritenne utile abrogarla; quelli erano tempi in cui le leggi si abrogavano non si faceva come adesso che ne abbiamo a centinaia che stanno lì e non si sa se sono o meno ancora valide. Lui disse cambiata la situazione economica, abolita la legge.

SILVA: Il gettito era stato nullo però.

STORONI: Non so quale fu il gettito ma stasera non c'è tempo di approfondire il problema: non difendo quel progetto, a me piaceva, a Silva non piace. Pazienza, però ripeto che di fronte a una situazione eccezionale come quella a cui stiamo assistendo, che ha dato quelle cifre di deficit che i nostri colleghi ci hanno detto, quelle migliaia di miliardi di plusvalore che tutti conosciamo, credo che lo strumento fiscale, se ci sentiamo di studiarlo, si possa trovare. Deve essere uno strumento fiscale capace di avocare alla collettività i mezzi necessari per spendere l'urbanizzazione. A quanto mi consta non c'è niente di più debole delle amministrazioni comunali, non so se Genova fa eccezione, ma non credo. Noi dobbiamo creare uno strumento che non determini contenzioso, che sia di facile applicazione, quasi automatico, perché altrimenti non applicherete mai nessuna imposta sulle aree. Su questo potremo fare un'altra tavola rotonda.

Il professor Astengo non mi pare che sia stato coerente. Non vorrei dire una parola che potesse spiacere, ma la sua logica non mi ha convinto. Dice: l'urbanistica non è la scienza delle scienze, è la divisione ottimale del territorio. Sono d'accordo.

Ma io ricordo bene che la categoria degli urbanisti per fare questa divisione ottimale del territorio ha finito con l'abbracciare tutti i problemi connessi e pretendere di risolverli. Sono loro che dicevano levateci la pressione degli interessi; sono loro che dicevano dateci la libertà di manovrare; in modo che non sia...

Guardi che io sono un po' in confidenza con gli amici Piccinato, Quaroni...

D'altronde ho letto sul giornale che c'è stata una lode all'onorevole Ripamonti per avere riportato l'Istituto Nazionale di Urbanistica nella sua specifica competenza e di averlo distaccato da quella degenerazione politica che l'Istituto Nazionale aveva espresso in precedenza.

È stato fatto? Ne prendo atto pubblicamente con piacere.

Non vorrei che la scambiaste per una malignità professor Astengo, ma qualche episodio in cui voi vi siete trovati, dico voi in senso generico di classe, di categoria, ad essere completamente liberati dalla pressione degli interessi ad avere le mani libere e avete avuto la disposizione un territorio vergine... non è che abbiate creato delle meraviglie urbanistiche, perché se viene con me a Latina per esempio dovrà riconoscere che quella città non è tra le più belle d'Italia.

Perché quando ho visto per esempio l'EUR. Non so se a Lei l'EUR piace... A Lei piace?

ASTENGO: No.

STORONI: Beh, lì la pressione degli interessi non c'era. Lì operavate liberi, tranquilli e avete creato quella specie di città lunare che è l'EUR.

E quindi vede che la questione degli interessi è un fastidio, è una pressione, ma non è proprio quello che vi impedisce di esplicitare in pieno le vostre capacità intellettuali. Sono viceversa d'accordo con Silva anche se applaude alla trasformazione delle città americane. Il guaio è che questa nostra Italia non ha niente a che vedere con l'America, per quello che riguarda i rifacimenti delle città. Noi abbiamo molte più cose che bisogna a tutti i costi conservare. Il dramma vostro e della vostra professione è che i vostri errori sono fatti nella pietra. Rimangono nei secoli i vostri errori. Questa è la vostra preoccupazione... In Italia vi sono valori da salvare a tutti i costi, ad ogni condizione, perché se vanno perduti non si rifanno più e tutto il mondo si degnerebbe a vederli distruggere.

Ho finito. Astengo con una certa malignità dice: Storoni e Silva, pur essendo in disaccordo sulla forma fiscale, però la propongono mentre io propongo la forma operativa. Ma anche la forma fiscale è operativa se funziona bene. Perché solo l'esproprio è operativo? E questo non mi pare che sia giusto. Sono tutte e due forme operative specialmente se si riuscisse a trovare uno strumento fiscale che servisse ad avocare alla collettività tutto questo plusvalore delle aree che si è creato negli ultimi difficili tempi.

ASTENGO: Restando però passivi di fronte allo sviluppo.

STORONI: Non credo per quanto mi riguarda di poter essere accusato di passività: sono stato il primo a denunciare il problema e a proporre dei rimedi.

Ma poi, mi perdoni, ma dove proprio non mi ha convinto è quando Lei ha auspicato di affidare pesanti responsabilità nelle mani degli enti pubblici.

ASTENGO: Certo.

STORONI: Ora io degli enti pubblici italiani, con tutto il rispetto del cittadino ossequiente alle leggi, ho una certa particolare diffidenza, perché se c'è una cosa su cui Lei e noi come parti politiche concordiamo è che il compito primo della programmazione è rifare lo Stato, che non c'è più.

ASTENGO: Eliminando o riducendo al minimo l'esercizio dei poteri discrezionali dello Stato.

STORONI: Ma caro Professore, è stato proprio Nenni, che salvo errore è il Vostro leader, a dire che al punto primo della programmazione bisogna porre il problema di rifare lo Stato. È il vecchio slogan liberale: rifacciamo lo Stato. Per adesso non è rifatto. E io nelle mani di questo Stato che non esiste non vado a mettere, come Lei dice, pesanti responsabilità. Questo proprio no.

