

Pensieri sull'urbanistica del secondo 900

Sarà il tempo a dare una risposta critica a proposito di ciò ch'è avvenuto in questi ultimi decenni; che ci permetterà di compilare un giudizio più sereno e distaccato a proposito di questa repentina trasformazione che, almeno sul piano antropico, ha prodotto il più grande stravolgimento della storia urbana.

Tutto è iniziato nell'ottocento, ma qui da noi i cambiamenti coincidono col secondo dopoguerra, con la naturale spinta alla ricostruzione. L'urbanistica moderna si fa iniziare con i processi socioeconomici che danno origine alla città industriale, in particolare quella inglese. Più precisamente bisognerebbe dire che l'urbanistica moderna inizia dopo tali processi, ossia quando, in ogni città, le trasformazioni sociali ed economiche entrano in crisi. Di fatto, la disciplina urbanistica entra in scena per correggere la spontaneità, per rimediare agli errori. In termini di tempo nella prima metà dell'800 per le più importanti capitali europee.

Qui da noi, in Italia, di politiche urbanistiche se ne parla dall'inizio del '900, con maggior frequenza negli anni 30, e si concretizzano con l'approvazione di una tra le più importanti leggi del settore, la 1150 del 42. La legge urbanistica nazionale.

Da allora sono cambiate tante cose; c'era la guerra, la radio, poi è arrivata la televisione, e poi l'uomo ha messo piede sulla luna. Le campagne si sono spopolate e le città ingigantite, addirittura esplose. Tutto alla luce di quella grande legge... ancor'oggi purtroppo della stessa legge.

Trattare di pianificazione comunale e intercomunale, di gestione urbana e di analisi delle trasformazioni negli anni '30 era cosa da ristrette elites culturali, problemi di grandi città quali Roma, Napoli, Milano. I piccoli centri urbani disseminati per tutta la penisola, ancora intrisi di agricoltura, lontani dalle politiche di gestione delle trasformazioni hanno faticato moltissimo e forse non sono mai riuscite, neppure in seguito, ad allinearsi ai precetti.

Oggi, a distanza di quasi sessant'anni, è divenuta esigenza di ogni piccola comunità urbana. Nel 1942, nessun paese occidentale aveva una legge così innovativa, così attuale. Era scaturita dal dibattito culturale e dal confronto internazionale degli anni 30 nel quale l'Italia, aveva avuto anch'essa un ruolo. Purtroppo, la forza di quel dibattito decennale, divenuto legge, finì per affievolirsi già qualche lustro dopo senza, peraltro, concretizzare gli obiettivi fondativi. Era la legge giusta nata al momento giusto e così, alla fine della guerra, si pensò di congelarla per permettere uno sviluppo ed una ricostruzione meno pianificata ma più sollecita. Così, mentre le città crescevano disordinatamente ed in preda agli slanci ed alle iniziative imprenditoriali la nuova legge invecchiava in "panchina"; sino a quando, superato il periodo dell'emergenza, alla fine degli anni '50, era ormai divenuta inattuale.

Ad oltre mezzo secolo di distanza dalla sua promulgazione quel dettato normativo è ancorail cardine del sistema urbanistico italiano. Infatti, anche se nel corso degli anni la Legge urbanistica nazionale è stata soggetta a modifiche e lievi correzioni, la sua struttura rimane

ancor oggi quella originaria¹; anzi alcune leggi e sentenze costituzionali ne hanno persino ridotto l'efficacia².

Il disordine urbanistico attuale è il frutto di quella legge, ed anche di quelle che gli fanno da cornice. È il frutto, inoltre, di un'indifferenza politica sorda ai richiami dell'urbanistica e del territorio.

Non è mancato negli anni lo sprone del dibattito culturale, anzi nel tempo è andato completandosi, rafforzandosi; è mancata, e manca ancora³, una seria volontà politica. Non è che sia venuto meno il confronto culturale, che anche in questi anni è stato un prezioso stimolo, non è invece ancora matura (ci sono segnali che vanno e vengono) la convinzione politica che una nuova legge urbanistica è una priorità per questo paese, la cui storia e valenze del paesaggio naturale e antropico sono famose a tutto il mondo.

Che la pianificazione sia priorità e strumento essenziale della gestione territoriale non è un concetto proprio alla nostra cultura di governo. Anzi, le ultime legislazioni, soprattutto quelle degli anni '80 hanno dimostrato esattamente il contrario e lo hanno sancito con una legge esemplare: la 47/85 quella che ha inteso riparlarne di urbanistica a partire dal condono di tutto ciò che non si doveva fare. "...chi ha pane non ha denti", dice il proverbio; quando c'era la cultura, non maturò la volontà di applicare la legge. Infatti, dopo l'approvazione della L.1150/42 non si riuscì ad applicarne i disposti. Il periodo postbellico, che avrebbe dovuto, in campo urbanistico, muovere da quella legge appena approvata, venne vinto dal ricatto dell'emergenza: quella della ricostruzione.

Alla fine della seconda guerra l'Italia era infatti a pezzi, anche se il confronto con altri paesi, quali la Germania, la vedevano comunque in una posizione meno pesante. Si parla di oltre un milione di alloggi gravemente danneggiati e di buona parte della rete stradale e ferroviaria distrutta. Il problema casa era drammatico, soprattutto se si considera che già prima della guerra le cronache parlavano di esigenza casa. Visto sotto l'aspetto urbanistico e territoriale il momento poteva configurarsi come propizio; così fu per altri paesi distrutti dal conflitto. In Italia, invece, fu l'occasione per accantonare la nuova legge ed affidarsi a provvedimenti d'emergenza e ai Piani di Ricostruzione⁴. Fu un periodo che contribuì a far nascere e crescere una nuova colossale attività economica di matrice privata ancora oggi in auge: la

¹ La legge urbanistica italiana è fondata su un sistema gerarchico al cui vertice sta il Piano Territoriale di Coordinamento (che come dice la parola è finalizzato al coordinamento di politiche di area vasta) ed a cascata succedono il PRG (sia esso di carattere comunale o infracommunale) ed il suo "fratello minore" il Piano di Fabbricazione (una sorta di strumento di programmazione urbana limitato ai centri edificati meno efficace di un PRGC e predisposto come strumento alternativo per i piccoli comuni). Fanno capo al PRGC i Piani Particolareggiati necessari all'attuazione delle politiche edilizie.

² Il riferimento è all'efficacia dell'art 18 della L.gge 1150/42 in materia di espropriazione per pubblica utilità. Tale articolo si può dire costituì uno dei cardini della Legge.

³ L'affermazione si riferisce all'assente volontà politica di affrontare e concludere un dibattito in sede parlamentare destinato alla approvazione di una nuova legge di settore. Negli anni 96-97 le cronache registrano un nuovo segnale di ripresa del dibattito in sede istituzionale. Ci sono numerose proposte di legge in materia di governo del territorio che la Commissione Ambiente della camera dovrà valutare; sono proposte che sono andate succedendosi in questi ultimi anni e che rappresentano praticamente il pensiero di buona parte della rappresentanza parlamentare. Diciamo "assente volontà politica" per dire che non è il primo segnale di ripresa di quel dibattito sempre accantonato per problemi più impellenti ed urgenti. Già nel 1996 il ministro Costa si fece portatore di volontà innovative, ma nella primavera 97 a detta della stampa rinnegò quelle volontà in quanto secondarie a problemi più impellenti. Che l'urbanistica non sia una priorità lo si individua anche dai recenti lavori della bicamerale che rimettono la materia pianificatoria nelle esclusive mani delle regioni.

⁴ Già nel marzo nel 1945, sulla spinta dell'esigenza impellente di ricostruire, il governo pensò ad uno strumento elastico di veloce approvazione con lo scopo di stabilire nuovi allineamenti e volumetrie per evitare la ricostruzione spontanea. Lo strumento prese il nome di Piano di Ricostruzione. Nel giro di pochi anni, alla mentalità innovatrice della nuova legge urbanistica si sostituì quella da "genio civile". Circa 500 PDR vennero approvati in soli 2 anni.

speculazione. Una nuova attività di reddito nella quale finirono per confrontarsi sin dall'inizio anche i più importanti istituti di credito. Fu, senza dubbio, anche questo "filone aureo" che rese più difficile sia l'applicazione della nuova legge urbanistica che i principi perequativi già presenti nella stessa in materia di costituzione dei demani comunali⁵.

La posizione degli urbanisti, che in un primo momento avevano taciuto sui PDR e che in alcuni casi avevano anche prestato il braccio⁶, si fece più corposa a partire dalla fine degli anni 50 per concretizzarsi nella proposta INU (prima proposta di riforma alla legge urbanistica) denominata Codice dell'Urbanistica.

L'INU inizia a parlare concretamente di Regioni e della loro istituzione, alle quali già la Costituzione aveva demandato competenze in materia urbanistica, sull'integrazione della pianificazione urbanistica con la pianificazione economica e sul tema della rendita fondiaria. È il primo segno di un processo di ripresa in materia di riforma urbanistica che finirà per scontarsi fortemente nelle arene del potere e per ritornare ad uno stato di ferma solamente qualche anno dopo.

All'inizio degli anni '60 fu infatti il ministro Benigno Zaccagnini ad insediare una commissione per la riforma urbanistica che partirà dalle riflessioni culturali promosse dall'INU. A Zaccagnini succedette Fiorentino Sullo che materializzò un primo risultato nel 1962 con la legge del 18 aprile n° 167 in materia di acquisizione di aree fabbricabili da destinarsi all'edilizia economica e popolare. Ma il vero rinnovamento di Sullo avrebbe dovuto attuarsi nel 1963. La sua innovativa proposta prevedeva, in breve, che i rapporti tra programmazione economica ed urbanistica avrebbero dovuto attuarsi nel quadro di una programmazione nazionale; che la pianificazione si sarebbe dovuta articolare secondo i livelli regionale, comprensoriale, comunale e attuativo; che il Comune avrebbe dovuto essere il promotore dell'espropriazione di aree finalizzate a programmazioni urbanistiche di interesse collettivo; che il Comune avrebbe dovuto provvedere esso stesso alle opere di urbanizzazione primaria per poi cedere a prezzi di puro costo e in diritto di superficie⁷ i vari lotti ai richiedenti.

Fu senza dubbi l'ultimo dei punti citati lo scoglio che Sullo non riuscì a superare, ossia quello della espropriazione delle aree; la scelta di Sullo avrebbe materializzato la definitiva indifferenza del singolo alle scelte di piano. La soluzione del democristiano Sullo, arrivò comunque già troppo tardi. In realtà l'attività speculativa era fortemente cresciuta in quell'ultimo ventennio e gli interessi di matrice fondiaria avevano ormai già permeato anche buona parte dei decisori. La proposta, che in un primo momento trovò spazio nel dibattito, quando si fece seria venne definitivamente stroncata. A Sullo succedette Pieraccini e di quel dibattito di riforma si conservò, nell'accordo interpartitico, che la riforma urbanistica avrebbe dovuto osservare la preminenza dell'interesse collettivo e l'indifferenza del singolo alle scelte di Piano. Poi tutto tacque, come al solito, sino a quando nel 1966, sotto il peso della speculazione, una colossale frana colpì Agrigento. Le case, quasi tutte parzialmente abusive corollarono come castelli di carte. Morti e feriti.

⁵ L'articolo 18 della L. 1150 consente ai comuni di espropriare dopo l'approvazione dei PRGC i terreni inseriti nei comparti di espansione, ad un prezzo che non tenga conto degli incrementi derivanti dalle previsioni di piano. Questa norma avrebbe potuto consentire la formazione di demani comunali ponendosi come strumento indispensabile per indirizzare le scelte sul territorio in maniera disinteressata ed idonea. Nel dibattito culturale che precedette la legge si era convinti che la norma di cui all'art 18 costuisse un cardine portante della legge. In verità non fu quasi mai utilizzato.

⁶ Il riferimento è alla "complicità" degli urbanisti, ma soprattutto di importanti architetti che sembrano (per alcuni decenni) impegnarsi più nell'attività professionale della ricostruzione mirata fatta per comparti, elogiativa dell'architettura, che non nel costruire la cultura della pianificazione, ossia una cognizione collettiva della bontà del pianificare.

⁷ Sulla ristrettezza del diritto di superficie il ministro Sullo aveva dichiarato in fase di dibattito che si sarebbero potute trovare soluzioni più estensive.

Prevalse la tesi di una sordida connivenza tra amministratori e speculatori, ma anche la considerazione che Agrigento non era, e non è, poi tanto dissimile da altre realtà urbane a forte concentrazione. La situazione siciliana indusse il governo a correre ai ripari; lo farà con una “legge Ponte” che tenterà di tamponare la situazione in attesa della formulazione di una legge di riforma più attuale. Il 1° settembre del 1967 è approvata la legge n° 765. La nuova legge, tra l’altro, pone limiti all’attività edilizia ed urbanistica per i comuni sprovvisti di strumenti di pianificazione (che all’epoca erano il 90%), impone una dotazione minima di spazio (standard) da destinare ad uso pubblico e le distanze minime di rispetto dalle strade dei nuovi fabbricati. Fu certamente un passo in avanti, nella situazione corrente, ma che in termini di collettività finì per avere un prezzo. Per non bloccare, e scoraggiare l’attività edilizia (vera industria di quegli anni) il Parlamento decise di prorogare le imposizioni della nuova legge di un anno. L’anno di moratoria, così com’è conosciuto, indusse ad un’attività edilizia talmente frenetica che produsse, in termini di vani, il triplo della media annuale⁸. Otto mesi dopo l’approvazione della Legge Ponte, una sentenza della Corte Costituzionale, la n° 55 del maggio 1968, tornò ad agitare le acque in materia urbanistica, ritenendo in parte illegittimi alcuni articoli della Legge 1150/42 in materia di temporaneità dei vincoli. La sentenza citata, muovendo dalla considerazione che il diritto ad edificare costituisce la parte preponderante del valore degli immobili, specie dei terreni, afferma che l’imposizione dei vincoli di inedificabilità a tempo indeterminato (quali i vincoli degli strumenti urbanistici) veniva ad essere parificata ad una espropriazione⁹. La sentenza venne contrastata da una nuova legge mirata la n° 1187/68; questa stabilisce che “(:...)le prescrizioni del piano regolatore, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati alla espropriazione od a vincoli che comportino l’inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro 5 anni dalla data di approvazione del PRGC non siano stati approvati i piani particolareggiati ed attuativi ed autorizzati i piani di lottizzazione convenzionata, nel qual caso i vincoli hanno durata pari ai detti piani di attuazione.”¹⁰ Fu, come detto, una soluzione necessaria a contrastare l’interpretazione fornita dalla C.C., che sarà in seguito ripresa nella L. 10/77.

Con l’inizio degli anni ’70, le tanto auspiccate Regioni e il loro potere in materia di pianificazione si concretizzano. Nella primavera del ’70 vennero eletti i 15 consigli regionali e l’effettivo trasferimento dei poteri secondo i disposti della costituzione avvennero due anni dopo. Si aprì così in clima di “bagarre” tra nazionalisti e regionalisti che provocarono inevitabilmente incertezze ed un divario sensibile tra nord e sud del paese. La stagione delle incertezze costruitasi soprattutto sulla poca chiarezza in materia di competenze tra Stato e Regioni si concluse con il DPR 616 del 1977 .

Gli anni ’70 sono anche ricordati come gli anni di piombo, quelli della strategia della tensione, ma anche come gli anni delle riforme.

È del 1971 la legge n° 865 (la legge per la casa) riguardante principalmente i programmi e il coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica e le norme per le espropriazioni per pubblica utilità. Nel titolo II° viene riformulata l’idennità di esproprio: il riferimento diviene il valore agricolo del bene con valutazioni più o meno alte in riferimento alle colture ed all’ubicazione. Sempre nella stessa legge si cerca anche di gestire le aree produttive; nascono i PIP (Piani Insediamenti Produttivi) le cui aree interessate sono espropriate dai comuni o loro consorzi.

Altra tappa fondamentale del processo di riforma è la legge 10/77 più conosciuta come legge Bucalossi. I cardini della legge sono l’istituto della concessione onerosa, il

⁸ Un’indagine del ministero dei LL PP e dell’ISTAT rivela che in un anno vennero rilasciare licenze per otto milioni e mezzo di vani residenziali pari al triplo della media decennale.

⁹ Questo vale per i vincoli di carattere urbanistico e non quelli di carattere paesistico in quanto la qualità preesistente è solo individuata dal vincolo e connaturata al bene protetto.

¹⁰ Mengoli, G.L.; *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè editore, 1997.

convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi. Il regime di concessione onerosa ha come presupposto la riserva pubblica del diritto ad edificare. La concessione di questo diritto è assentita dal proprietario dell'area, ovvero a chi ne ha legittima disponibilità per l'esecuzione di opere conformi agli strumenti urbanistici. Il convenzionamento dell'edilizia abitativa è un'altro punto qualificante della legge che prevede l'esonero dall'onerosità della concessione imponendo al costruttore prezzi di locazione e vendita concordati. Anche i Programmi Poliennali di Attuazione si configurano come un passo in avanti nella materia. Servono a programmare lo sviluppo urbano evitando attuazioni legittime, ma sporadiche, ed entro ambiti di programma. Infine, la normativa contro l'abusivismo e l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere abusivamente costruite sembra essere un buon deterrente per scoraggiare l'attività illegittima dell'edificare che finirà comunque per esplodere più forte che mai.

Il processo di riforma degli anni 70 si conclude con l'approvazione di una legge, la 392/78, discussa sin dagli anni '40 ossia quella sull'equo canone¹¹, e quella del cosiddetto Piano Decennale per l'Edilizia nell'ambito della Legge 457/78. Con la legge sull'equo canone si era chiesto in sostanza ai proprietari di alloggi di bloccare gli affitti, secondo una procedura di calcolo particolare, in cambio della garanzia della piena disponibilità dell'alloggio alla scadenza del contratto. Questi non hanno accolto l'invito e la conseguenza è stata il fallimento del mercato degli affitti tant'è che oggi le famiglie che vivono in casa di proprietà sono circa il 75%.

La legge 457/78 prevede una riorganizzazione del ciclo produttivo edilizio basato su un piano decennale¹² per la casa. In sostanza si ripromette di rilanciare l'edilizia residenziale attraverso un piano decennale riguardante gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici, gli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata diretti sia alla nuova costruzione che al recupero dell'esistente, l'acquisizione e urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali. Sulla base dei piani decennali sono le Regioni a formulare loro programmi quadriennali e progetti biennali di intervento. Ma a fianco di questo carattere la Legge 457 rimane una legge fondamentale per le norme a favore degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente. Una definizione univoca degli interventi; la destinazione ad essi di una quota minima inderogabile dei finanziamenti pubblici; l'indicazione di strumenti urbanistici ad hoc: sono questi i caratteri innovativi della legge.

Con l'inizio degli anni '80, anche a seguito di tutte le leggi sinora elencate, mancava ancora una vera legge di riforma urbanistica. Mancava (e manca tuttora) ciò che permettesse di organizzare le forti spinte produttive e richieste di territorio che si andavano concretizzando in quegli anni. A disfare lo sforzo del legislatore furono la sentenza n° 5/80 e la sentenza n° 92/82 della Corte Costituzionale che ritornando sul tema dell'esproprio e dello ius aedificandi fanno proprie le argomentazioni dei difensori della proprietà privata dichiarando illegittime alcune fondamentali norme della Legge 865/71 e della stessa Legge 10/77. Le conseguenze sul piano amministrativo sono certamente complesse ma non meno lo sono sul piano della gestione del territorio.

Iniziano così gli anni del "naufragio" quelli che vivono un'esperienza in cui la libera iniziativa è la protagonista e nei quali l'urbanistica finisce per ritornare, per dirla come De Lucia, nel "ventre dell'architettura". È il periodo delle cose in grande. Dei grandi progetti.

¹¹ Di equo canone si parlava in Italia già ai tempi della prima ricostruzione quando vennero istituiti nei comuni maggiori i commissariati del governo per gli alloggi. Da allora si è andati avanti alternando il blocco degli affitti con parziali liberalizzazioni. Nel 1976 la Corte Costituzionale obbliga governo e parlamento a porre rimedio ad una questione vistosamente iniqua ed intricatissima. La legge sull'equo canone fu approvata a larghissima maggioranza.

¹² Il ruolo del coordinamento è affidato al CER - Comitato Edilizia Residenziale - già previsto dalla legge 865/71 ma potenziato con la partecipazione delle Regioni. Al CER compete inoltre la definizione della normativa tecnica nazionale, il controllo della sperimentazione, la messa appunto di un sistema informativo per i problemi della casa.

È anche il periodo in cui si sviluppò e crebbe Tangentopoli. Sono gli anni della controriforma; ad inaugurarla è la Legge 94/82, più nota come legge Nicolazzi, con la quale si valorizza il silenzio-assenso ovvero la facoltà dei privati di dar corso a opere per le quali il Comune non ha fatto in tempo ad esprimersi entro 90 giorni dalla richiesta. La legge 94/82, che segue una lunga serie di decreti in tal senso, prelude ad un'altra legge in cui gli onesti si sentono traditi ed i furbi premiati. È la legge 47/85 attraverso la quale lo Stato, dietro la straordinaria idea di sfruttare l'abusivismo dilagante per ridurre il disavanzo pubblico, decise che tutto ciò che non si doveva fare e che già la legge 10/77 riteneva reato poteva essere una tantum sanato dietro il pagamento di un'oblazione. Certamente dietro la legge ci sta il dibattito sull'abusivismo e sulla difficoltà oggettiva a contrastarlo, ma in molti si chiesero perché la strada della soluzione doveva proprio essere quella di un così straordinario compromesso. Sorprendente risulta la riapertura dei termini di sanatoria anche a metà degli anni '90.

Le intese tra operatori politici e privati si avvalgono, in questi anni, di nuovi strumenti operativi "l'accordo di programma" fondato sulla estrema semplificazione delle possibilità di deroga dalle prescrizioni dagli strumenti urbanistici. Inoltre il clima dell'emergenza è ancora vivo e vegeto come le Colombiadi ed i Campionati mondiali di calcio del '90 oltre a quelle purtroppo vere quale il terremoto in Campania e Basilicata del 1980.

Solo una legge va in controtendenza: la n° 431 del 1985 più nota come Legge Galasso, che tenta di riaffermare il principio della pianificazione e pone a vincolo paesaggistico intere aree di interesse ambientale in forza della Legge 1497/39.

Gli anni '90, al di là della rivincita della collettività sul potere politico logorato dagli interessi di parte e dalla triste passerella dei "tangentisti", non sono iniziati male. La legge 142/90 (della quale se ne parla ampiamente in altri paragrafi di questo lavoro) e i suoi contenuti di rinnovamento dell'apparato gerarchico pianificatorio, uniti all'attività di alcune Regioni progressiste e al dibattito urbanistico in corso, fanno ben sperare che il clima sia maturo per concretizzare un'urbanistica che non sia pratica del costruire, ma scienza del difendere.

Giovanni Zandonella Maiucco
Venezia 2007

¹³ Legge 23 dicembre 1994, n° 724 (legge finanziaria 1995).

¹⁴ La legge 8 giugno 1990 n° 142 che ha dettato nuovi principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province, determinandone le funzioni, ha introdotto importanti novità per quanto concerne le competenze attribuite agli Enti locali in materia di gestione del territorio ed urbanistica, tra le quali vanno ricordate:

- l'introduzione del Piano territoriale di coordinamento di competenza della Provincia;
- l'individuazione della città metropolitana quale nuovo organo di governo delle aree urbane, cui sono tra l'altro attribuite le competenze concernenti la pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- l'introduzione dell'accordo di programma quale istituto, con precise possibilità di incidenza sugli strumenti urbanistici, per la realizzazione di interventi che richiedono l'azione integrata di una pluralità di soggetti pubblici.