

Rapporto tra urbanistica e politica: ripartire dalle occasioni mancate?

Vincenzo Zito

CNR – Istituto per le tecnologie della costruzione (ITC) – Sede di Bari

vincenzo.zito@itc.cnr.it

ABSTRACT

Si commenta un'iniziativa del Consiglio Superiore dei LL.PP. che nel 1955, attraverso il documento "*Orientamenti per l'attuazione della disciplina Urbanistica*", tentò di coinvolgere fattivamente nel processo di pianificazione i sindaci dei comuni tenuti alla redazione del Prg. Il documento, con un linguaggio distante dal formalismo delle circolari ministeriali, finalizzate soprattutto a controllare il processo burocratico e sostanzialmente disinteressate ai "contenuti" della pianificazione, tratta delle questioni che attengono le motivazioni, le scelte ed i contenuti della pianificazione urbanistica in maniera chiara e sintetica. Un'esperienza comunicativa di grande interesse rimasta, purtroppo, isolata.

1. INTRODUZIONE

La legge urbanistica del 1942 aveva riservato alla competenza del Ministro per i LL.pp., di concerto con i Ministri per l'interno e per le finanze, il compito di individuare i comuni che sarebbero stati obbligati a dotarsi di un piano regolatore generale secondo i criteri e le finalità della legge. Questa, com'è noto, mirava ad una maggior diffusione delle pratiche pianificatorie in materia urbanistica, pratiche che sino a quel momento erano state applicate ad una ristretta cerchia di comuni. Il momento bellico aveva rimandato l'individuazione dei comuni obbligati e il successivo periodo post-bellico aveva fatto concentrare l'attenzione del governo sul problema della ricostruzione che, com'è noto, sotto il profilo urbanistico fu governata poco brillantemente con l'uso (e l'abuso) dei piani di ricostruzione. Superata la prima fase dell'emergenza, si cominciò a porre, ai diversi livelli, il problema di dare attuazione alla legge urbanistica, in quel momento vista come un grosso regalo lasciato dal fascismo, per avviarsi così verso una fase di "normalità". I primi, forse, ad avvertire l'esigenza di prepararsi in maniera razionale ai nuovi tempi furono gli urbanisti raccolti nell'INU. In occasione del primo convegno sull'insegnamento dell'urbanistica, tenutosi nel 1951¹, furono evidenziate numerosi aspetti che l'applicazione della legge urbanistica poneva. Tra questi il fatto che, con l'incremento del numero dei comuni che si sarebbero dovuti dotare di piano regolatore, ci sarebbe stato un corrispondente incremento dell'attività professionale in un

settore dove i pochi esperti erano essenzialmente degli autodidatti (Astengo). Lo stato di cose che si prospettava richiedeva invece di poter disporre di un notevole numero di urbanisti adeguatamente formati, necessari non solo come progettisti dei piani da redigere ma anche come pubblici funzionari presso il ministero ed i comuni. Questo per evitare che sulla materia fossero chiamati ad operare tecnici con scarsa o nessuna preparazione, come gli ingegneri industriali, necessità avvalorata dalla constatazione che il bilancio degli ultimi venti anni di urbanistica era da considerarsi piuttosto modesto. Si poneva altresì il problema di una maggiore diffusione della disciplina, con la proposta di impartirne degli elementi anche presso altre facoltà, diverse da ingegneria ed architettura, o presso gli istituti tecnici. Infine si poneva un aspetto eminentemente culturale di tipo più generale, arrivando a proporre di fare delle "scuole di perfezionamento per tutti i cittadini, perché è la cultura che fa il cittadino urbanista" (Zevi).

2. COMUNI OBBLIGATI E PRIMI PROVVEDIMENTI

L'applicazione dell'art. 8 della legge urbanistica n.1150/1942 iniziò a trovare concreta attuazione col D.l. 11/05/1954, n. 391 che approva un primo elenco di 100 comuni obbligati a dotarsi di un piano urbanistico. Un secondo elenco più corposo, comprendente altri 210 comuni, sarebbe stato approvato nel 1956. Seguiranno altri 8 decreti che porteranno il numero totale dei comuni obbligati a 781. A questi bisogna aggiungere quei comuni che, pur non obbligati, avrebbero scelto di dotarsi comunque di un piano regolatore. Da considerare, infine, che anche i comuni non obbligati dovevano allegare al Regolamento edilizio, i cui contenuti erano stati rinnovati ed integrati dall'art. 33 della legge urbanistica, un Programma di fabbricazione, strumento urbanistico dai contorni non ancora ben definiti. Passando quindi alla fase operativa della legge, si poneva il problema di coordinare l'attività che avrebbero svolto i comuni. Con circolare 7 luglio 1954, n.2495, il Ministero dei LL.pp. fornisce le prime "Istruzioni per la formazione dei piani regolatori comunali: generali e particolareggiati". La circolare, tra l'altro, sollecita i comuni ad avvalersi di competenze specializzate per la redazione dei piani urbanistici, risentendo forse di quanto era emerso dal convegno INU del 1951. Dopo aver ulteriormente specificato il contenuto degli elaborati di progetto, la circolare si preoccupa specificatamente di illustrare la procedura burocratica da seguire per pervenire all'approvazione dei piani. Nulla viene specificato in merito ai "contenuti" dei piani. Sopperire a questa mancanza sarà un onere a carico del Consiglio superiore dei LL.pp.

3. GLI "ORIENTAMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA URBANISTICA"

La legge urbanistica stabiliva un termine di cinque anni entro i quali i comuni compresi negli appositi elenchi avevano l'obbligo di presentare al Ministero il piano regolatore generale. Questo termine, già di per sé non eccessivamente ampio, era stato ridotto ad appena due anni dalla legge 9 agosto 1954, n. 640. Pur nella comprensibile necessità di abbreviare i tempi, atteso che la legge urbanistica era già "vecchia" di 12 anni e la guerra si era conclusa da 9 anni, bisogna dire che molto difficilmente i comuni vi avrebbero ottemperato nei termini stabiliti². Le ragioni di questa ritrosia sono state indagate in numerosi studi e si possono sommariamente sintetizzare nella diffidenza con cui la classe politica guardava agli strumenti di pianificazione, in virtù dei quali la discrezionalità dei pubblici amministratori nella gestione del territorio sarebbe stata certamente affievolita. A questo aggiungasi che, molto probabilmente, molti degli interessati avevano del piano regolatore l'idea ottocentesca di piano della rete stradale, più che sufficiente per le loro esigenze, e non riuscivano a comprendere la necessità di uno strumento più complesso. Evidentemente a livello ministeriale ci si attendeva un simile comportamento da parte dei comuni se si ritenne opportuno effettuare un'opera di sensibilizzazione e diffusione nei confronti di quelli obbligati alla redazione del piano regolatore. Pertanto nel mese di ottobre 1955 fu indetta una riunione alla quale furono invitati i sindaci dei comuni facenti parte del primo elenco. In occasione di questa riunione fu distribuito un opuscolo contenente degli "Orientamenti per l'attuazione della disciplina Urbanistica" redatto dal Reparto Urbanistico del Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Con la distribuzione di tale documento probabilmente si voleva dare una prima attuazione a quel processo di acculturamento della popolazione che aveva auspicato Zevi pochi anni prima. Gli "Orientamenti", compilati da Cesare Valle e Vincenzo Di Gioia, costituiscono un pregevole esempio comunicativo volto ad illustrare, in maniera chiara, sintetica e con un linguaggio distante dal formalismo delle circolari ministeriali, finalizzate a controllare il processo burocratico e sostanzialmente disinteressate ai "contenuti" della pianificazione, le questioni che attengono le motivazioni, le scelte ed i contenuti della pianificazione urbanistica. Il documento, difatti, si presenta come un compendio di tecnica urbanistica, articolato in due parti precedute da una premessa. Nella premessa si illustra il contenuto ed il fine dell'urbanistica che è "materia viva e concreta che incontriamo ad ogni istante della nostra vita quotidiana, sia da semplici cittadini, sia nell'amministrazione della cosa pubblica". Per questo all'urbanistica viene riconosciuto un significato "pratico", da esplicitare in relazione alle numerose funzioni che la vita moderna porta a svolgere. Si accenna quindi all'esigenza dell'uomo di "crearsi più confortevoli condizioni di esistenza", agli effetti della speculazione fondiaria, che comporta un dispendio di energie delle quali pochi se ne avvantaggiano a spese dei molti che sono

costretti a subirne l'invasione, alle periferie caotiche, alla mancanza di edilizia a buon mercato, a situazioni igieniche precarie per carenza di verde, di luce, di aria sia per le abitazioni e sia per gli edifici pubblici, in *primis* le scuole.

La premessa conclude che l'urbanistica si rivolge a questi problemi per considerarli globalmente al fine di "assicurare un armonico svolgimento di tutte le funzioni che si sviluppano negli insediamenti umani". Per raggiungere quest'obiettivo specifica che l'urbanistica si serve di appositi programmi, articolati alle diverse scale, alla cui formulazione tutti sono chiamati a partecipare. Su quest'ultimo aspetto la premessa insiste in maniera particolare, evidenziando che il programma potrà raggiungere più facilmente lo scopo da perseguire grazie alla collaborazione di tutte le forze sociali, e che della buona riuscita del programma tutti potranno avvantaggiarsene. Per questo viene posta l'attenzione sul fatto che il piano regolatore, che è lo strumento principe di competenza dei comuni, non può né deve essere visto come imposto dall'alto ma come il risultato della volontà di riorganizzazione e rinnovamento di una città al qual fine ogni cittadino ha la possibilità di concorrere.

Il documento, quindi, per i suoi contenuti non appare essere rivolto ai soli sindaci dei comuni ma è esteso a tutti i cittadini interessati, presso i quali i sindaci si sarebbero dovuti far portavoce.

La prima parte degli "Orientamenti" è dedicata allo studio ed alle possibilità offerte dai piani urbanistici. Riprendendo gli accenni introduttivi svolti nella premessa, si passa a descrivere in maniera più dettagliata i vari aspetti connessi alle necessità materiali che la città deve soddisfare per i suoi abitanti. Con un approccio descrittivo di tipo "organico" il paragrafo "Vita nelle città" illustra le varie funzioni alle quali sono chiamati ad assolvere i diversi elementi, paragonando il tutto alle parti di un organismo vivente. Molta importanza viene assegnata all'analisi dell'origine della città in quanto "prodotto delle attività degli uomini che richiedono un punto di appoggio ed un punto di incontro per i loro mutui rapporti". Particolare attenzione viene posta agli sviluppi dell'ultimo secolo, fortemente condizionati dall'automobile e dalla ferrovia, mentre lo sviluppo dei trasporti aerei, messo in relazione alla modifica del concetto di difesa, risente evidentemente della recente esperienza bellica. Si richiamano anche gli effetti causati dalla scoperta e dall'utilizzo di nuove fonti energetiche, i grandi movimenti di popolazione, espansione dei commerci con le conseguenti necessità in ordine all'immagazzinamento delle merci e della loro distribuzione. Un cenno particolare viene fatto sul patrimonio delle "bellezze artistiche e paesistiche" che caratterizzano molti centri abitati, patrimonio che spesso è misconosciuto e che necessita di opportuna salvaguardia in quanto bene irriproducibile. Infine si mette in guardia dalle facili distruzioni effettuate per esigenze di risanamento igienico o del traffico, attuate quando – invece – sarebbe opportuno procedere ad una ricostruzione edilizia o all'attribuzione di nuove funzioni ai quartieri in un quadro più ampio di una "visione integrale" della città.

Passando allo "Studio dei Piani" il documento evidenzia la necessità di un'accurata analisi dell'aggregato urbano e del territorio sotto i diversi aspetti della natura geo-economica, dell'ambiente naturale, della popolazione, della consistenza e dello stato delle costruzioni, delle risorse naturali e dei trasporti, in modo da poter servire di base per la determinazione dei fabbisogni futuri e dei provvedimenti atti a soddisfarli. Si evidenzia la necessità di rinnovare periodicamente le indagini conoscitive in quanto la vita delle città è un fatto dinamico. Poiché il piano regolatore non è più concepibile come un piano di sistemazione stradale o di semplice ampliamento dell'abitato, è necessario comprendere come in esso convergono tutte le attività e iniziative in modo da poterle coordinare per lo sviluppo armonico dell'organizzazione urbana. Risulta evidente quanto queste affermazioni, ben sviluppate nel testo, siano necessarie al fine di confutare una visione obsoleta del piano, certamente all'epoca molto diffusa. A sostegno di questa necessità il successivo paragrafo "Necessità dei piani urbanistici" illustra come il piano regolatore non sia un lusso ma rappresenti un'economia "perché qualunque opera da eseguire non venga sviluppata in contrasto con altre". Ne consegue che "formare un piano non è soltanto pensare all'oggi: è guardare con consapevolezza e tranquillità all'avvenire".

Il documento passa poi a descrivere, con un linguaggio più burocratico, il contenuto dei piani regionali e dei piani comunali. Riguardo quest'ultimi mette in evidenza il rischio che tali piani possano fallire per mancata aderenza alle situazioni concrete. Significativa è l'esortazione che l'elaborazione del piano non possa essere delegata agli esperti nominati dal comune. Questi ultimi dovranno trovare conforto e confronto con le esigenze della popolazione, da esprimersi attraverso le diverse istituzioni democratiche e riassunte dagli indirizzi che l'amministrazione comunale deve fornire per potersi tradurre in forma tecnica. Altro riferimento riguarda l'esortazione alla tempestività nella formazione dei successivi piani esecutivi i quali devono precedere lo sviluppo dell'edificazione avvertendo che, in mancanza, anche il miglior piano regolatore non potrà che produrre effetti limitati.

A conclusione della prima parte vengono esplicitate alcune note sulla politica delle aree, vista in stretta connessione con la politica edilizia. Il documento mette in evidenza la necessità di costituire demani comunali nelle aree di espansione al fine di fornire successivamente, aree fabbricabili a basso costo ed ottenere, così, un'azione moderatrice sul mercato.

Nella seconda parte, relativa alla "Formazione e attuazione dei piani regolatori", il documento pone l'accento sulla necessità della buona conoscenza del meccanismo tecnico-amministrativo che sottende la realizzazione di un piano, assicurando sulla disponibilità di assistenza che possono fornire i diversi organi del Ministero dei LL.pp. Passando al paragrafo sulla "Formazione dei piani" il documento esplicita in maniera più dettagliata il percorso amministrativo da seguire, integrando in tal modo anche la "storica" circolare del 7/7/1954, n. 2495. A tal fine si mette in

evidenza, tra l'altro, la necessità di fissare un programma generale sugli obiettivi che si intendono raggiungere, di emanare direttive per gli studi preparatori e per pervenire alla individuazione dei progettisti i quali devono essere in possesso delle necessarie competenze in campo urbanistico. Questo ripetuto richiamo sulle competenze in materia urbanistica dei tecnici incaricati della redazione del piano è senz'altro volto ad eliminare il rischio che, per motivi di politica clientelare, siano utilizzati tecnici aventi tutt'altra specializzazione, atteso che la legge sulle competenze professionali degli ingegneri lo permette e come, poi, molto spesso è avvenuto. L'intero paragrafo mette costantemente in evidenza come il processo per la formazione del piano deve essere saldamente in mano all'amministrazione comunale, alla quale spetta l'onere di dirigere i tecnici incaricati, raccogliere ed analizzare le diverse istanze provenienti dalla società civile e dagli enti pubblici interessati al fine di giungere alla redazione di uno strumento urbanistico largamente condiviso.

Dopo aver fornito alcuni cenni sulle misure di salvaguardia da adottare prima della formazione del piano, il documento passa ad illustrare le procedure d'attuazione del piano, specificando come tale processo debba avvenire attraverso l'azione combinata della pubblica amministrazione e dell'attività costruttiva dei privati. In questo contesto non sfugge il concetto che il piano regolatore, più che una rappresentazione statica di un ipotetico futuro assetto della città deve essere un programma urbanistico dove tutti gli attori del processo operano sotto il coordinamento dell'amministrazione comunale. Il documento fornisce infine alcune ulteriori specificazioni sugli strumenti che coinvolgono i privati nell'attuazione del piano: le lottizzazioni ed i comparti.

Per quanto riguarda il controllo sull'attività edilizia il documento non fa altro che porre l'attenzione sulle due modalità disponibili: il controllo preventivo, da esercitarsi sui progetti delle opere, e quello repressivo, da esercitarsi nel corso dei lavori.

L'ultima parte del documento tratta dei regolamenti edilizi, evidenziando che la disciplina edilizia in esso contenuta deve essere basata sul piano regolatore e deve, quindi, integrarsi con le sue norme tecniche. Tale integrazione verrebbe ad essere più efficace nei comuni sprovvisti di piano per i quali la legge prevede la redazione di un programma di fabbricazione quale allegato del regolamento edilizio. Al fine di agevolare i comuni il documento riporta anche l'indice di uno schema di regolamento edilizio

3. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione di questa sommaria disamina bisogna rilevare come gli "Orientamenti" di cui si è trattato, ancora oggi perfettamente sottoscrivibili, costituiscono un tentativo avanzato per instaurare a livello locale un rapporto positivo tra urbanistica e politica. Le note esplicative, ricche di

riferimenti ai contenuti ed alle procedure del processo di pianificazione, mirano a far luce sull'intero processo, sgombrando il campo da inevitabili equivoci ed incomprensioni.

Una considerazione particolare va fatta per il regolamento edilizio, strumento previsto dalla legge comunale e provinciale e che l'art. 33 della legge urbanistica ha tentato di far "entrare" nello strumento urbanistico generale. Poiché l'aver mantenuto formalmente separati questi strumenti comportava il rischio di una vanificazione degli obiettivi della legge, il documento insiste nello specificare che il R.E. deve essere redatto nell'ottica di un suo "generale ed integrare inquadramento in funzione urbanistica" e che pertanto i suoi contenuti devono essere basati sul piano regolatore. Purtroppo, nonostante questa raccomandazione, l'obiettivo della legge risulterà totalmente inattuato³.

Resta inspiegabile come mai un documento di tale interesse sia rimasto pressoché sconosciuto ed isolato nel panorama urbanistico italiano. Difatti né i contenuti del documento furono mai inseriti in un provvedimento ufficiale del governo (circolare, decreto) né risulta che esso sia stato reso noto agli altri comuni che successivamente furono obbligati a dotarsi di piano regolatore. Sulla stessa lunghezza d'onda anche la letteratura urbanistica che ha sistematicamente ignorato il documento, contribuendo in tal modo a farlo divenire un episodio isolato, un'occasione perduta.

NOTE

¹ Vedasi *L'insegnamento dell'urbanistica al 1° convegno di Siena*, in "Urbanistica" n. 9/1952, pp. 63-81.

² In occasione del V convegno dell'INU del 1954 Piccinato segnalava che a fronte di 427 piani di ricostruzione operanti vi erano appena 23 piani regolatori approvati in base alla legge del 1942 (Urbanistica n. 15-16/1955, p. 26).

³ Prova ne sia che per i decenni successivi la "coabitazione" di nuovi strumenti urbanistici con regolamenti edilizi datati è stata una caratteristica pressoché costante del panorama urbanistico italiano.