

Relazione introduttiva

di Paolo Barile – 1970

Un proposito nuovo ci impone di mobilitare l'Istituto nella sua totalità, evitando di confinare la nostra attività ad un dialogo sterile tra il vertice nazionale e le strutture direttive del Paese: sono le sezioni regionali che dovranno esser presenti là dove maturano i concreti problemi di gestione urbanistica del territorio, costruendo su di essi, con nuove alleanze, una diversa politica e, forse, anche una diversa cultura. Questa nuova esperienza, appena avviata, ha già dato risultati concreti negli studi e nei documenti prodotti da alcune sezioni. Questa nuova linea di lavoro che l'Istituto si è tracciata non vuole però, in alcun modo, costituire un passo indietro rispetto alle posizioni sostenute durante questi ultimi dieci anni: deve rappresentare il punto di partenza di un processo di affinamento culturale e di rafforzamento politico che deve essere condotto nell'ambito del più vasto disegno delle rivendicazioni portate avanti dalle forze popolari in questo momento storico, piuttosto che un obiettivo, come una nuova legislazione urbanistica, già predeterminato nelle sue forme e nei suoi contenuti.

Forse non sarà inutile in questa sede dare uno sguardo di insieme alla situazione urbanistica italiana, come si presenta al momento attuale, momento che è caratterizzato, fra l'altro, da una crisi di governo che si presenta come lunga e difficile e la cui soluzione, temo, non apporterà elementi assai chiarificatori, nella piattaforma del futuro governo, proprio nel campo dell'urbanistica.

La situazione è oggi veramente disastrosa, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello pratico. Cominciamo dal primo. Il sovrapporsi, alla vecchia legge urbanistica del 1942, della circolare del 1954, della cosiddetta legge-ponte, della sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costituzionale, della successiva legge Leone (e ancora della successiva circolare ministeriale poi ritirata), ha creato un autentico caos giuridico nell'urbanistica. Per cui riesce difficile ai giuristi ed agli urbanisti più qualificati di poter consigliare con successo gli enti pubblici, in particolare i comuni che intendono procedere alla adozione o a varianti di piani regolatori o di programmi di fabbricazione.

La legge Leone tamponò il più grave degli inconvenienti che nascevano dalla sentenza della Corte costituzionale, ponendo un limite di tempo ai vincoli di piano regolatore che altrimenti, qualora fossero rimasti senza termine come era nella previsione di legge, sarebbero stati destinati a cadere per effetto della sentenza medesima, o quanto meno a dar luogo ad iperbolici indennizzi.

Ma la sentenza, col prescrivere l'obbligo di indennizzo dei privati per effetto dell'imposizione di vincoli al diritto di edificare, aveva fatto una affermazione assai grave: «libero il legislatore di stabilire, per categorie, quali cose possono essere di proprietà privata e quali no, e di fissare i limiti di godimento della proprietà; ma, una volta stabilito che una certa categoria di beni (nella specie, il suolo) può formare oggetto di proprietà privata, e che per essa una certa utilizzazione (nella specie, quella edilizia) rientra tra le utilizzazioni consentite in via di principio al proprietario, non può poi il legislatore disporre legittimamente che solo questo o quel proprietario venga privato senza indennizzo del diritto di utilizzare un certo bene della medesima categoria in modo conforme a quella utilizzazione, tanto più quando si tratti della utilizzazione tipica della categoria».

Così sintetizzò la sentenza il Presidente della Corte di allora, Aldo Sandulli. *Ma la sentenza suscitò immediatamente un coro di critiche*, che si puntualizzavano nel modo seguente: se la Corte avesse posto un'attenzione maggiore alla giurisprudenza, soprattutto della Corte di cassazione, ma anche del Consiglio di Stato, si sarebbe accorta come, sulla base delle norme della legge urbanistica del 1942, la proprietà privata destinata all'edilizia è già oggi profondamente limitata per la presenza dei piani regolatori, che trovano la loro base appunto nelle norme di legge, anche se di tali norme è stata in tal modo sviluppata la portata. Se cioè la Corte costituzionale avesse considerato le norme «viventi», non nella loro fredda formulazione letterale, essa avrebbe dovuto considerare la proprietà edificatoria soggetta già oggi a quei vincoli legislativi che essa ammette che domani il legislatore possa porre, in conformità della costituzione; e non avrebbe conseguentemente potuto dichiarare illegittima l'imposizione dei vincoli su beni i quali in via generale sono già previsti appunto come liberamente assoggettabili a tali vincoli.

L'allora Presidente Sandulli aprì un orizzonte assai ampio verso il futuro, anche nel momento in cui prendeva posizione a favore della sentenza che qui si critica. Egli indicò varie vie da battersi per assicurare un sano sviluppo urbanistico, da quelle più prudenti ad altre abbastanza eversive: egli indicò un sistema di

comparti a partecipazione obbligatoria, un altro «che configuri la facoltà di costruire non più come connaturata al diritto di proprietà, bensì come l'effetto di una concessione pubblica, da accompagnare con l'imposizione di un tributo»; un terzo di acquisizione all'erario di tutte le aree, con successiva vendita all'asta pubblica; e vari altri.

L'assemblea dell'I.N.U., che si riunì a Roma subito dopo l'emanazione di quella sentenza, votò un ordine del giorno in cui si reclamava dal potere politico un provvedimento che comprendesse i seguenti principi: 1) la proprietà del suolo non comporta il diritto di edificare; 2) questo spetta ai comuni, fatti salvi gli interessi dello stato e delle regioni, che ne consentiranno mediante concessione l'esercizio ai privati, secondo le prescrizioni rigidamente dettate dai piani regolatori; 3) i proprietari delle aree dovranno essere posti dal legislatore, con opportuni accorgimenti tecnico-giuridici, nella condizione di cosiddetta «indifferenza» economica rispetto alla destinazione dei suoli; 4) l'indennizzo per espropriazione, in tutti i casi nei quali sarà necessario far ricorso all'esproprio indipendentemente dalla dissociazione del diritto di proprietà dal diritto di edificare, deve essere compensativo unicamente dei valori derivanti dall'opera dell'uomo, con esclusione dei valori (e plusvalori) provenienti da opera della collettività.

Ma il potere politico non è mai andato al di là della legge Leone: ed il problema della natura dei limiti al diritto di edificare resta fra quelli affidati ad un indirizzo politico inerte e carente.

Si aggiunga che, pure avviandoci, come pare, verso la formazione delle regioni di diritto comune, e pur comprendendo l'art. 117 della Costituzione l'urbanistica fra le materie che lo Stato dovrà cedere alle regioni perché venga da esse disciplinata anche legislativamente, non ci si preoccupa di preparare una legge-cornice, secondo me indispensabile per l'emanazione delle leggi regionali, e che particolarissimo rilievo riceve proprio nel campo dell'urbanistica. Si parla solo di una futura circolare che il ministero dei lavori pubblici intenderebbe emanare per l'interpretazione ed il coordinamento delle norme vigenti: speriamo che la buona volontà che l'alta burocrazia dimostra non sia tradita dall'inerzia del governo.

Ma dell'urbanistica, si dirà, si parla pure tuttavia in quell'affascinante libro dei sogni che passa sotto il nome di «Progetto 80», il cui titolo è più propriamente quello di «Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975». Ivi si parla dei «sistemi di città», nei quali stanno per trasformarsi le grandi città italiane: ad esempio, come del resto già si notò nella tavola rotonda che «La Stampa» promosse su Firenze, tutta la fascia Firenze-Livorno è destinata ad un unico sistema «megalopolitano». E così succederà nella fascia milanese che è destinata a giungere alla cifra di 7 milioni di abitanti e quella torinese destinata a raggiungere i 2.200.000. Ma non ci si preoccupa affatto dell'assetto urbanistico da dare a questi grandi sistemi di città, nei quali nel 2000 sarà concentrato il 45% della popolazione italiana. Si dice unicamente «che soltanto a certe dimensioni è possibile assicurare ai cittadini i beni ed i servizi propri di una società evoluta». Si ammette che si impongono «misure urgenti» per fronteggiare «la forza delle attuali tendenze centripete»; si invoca la decongestione ed il decentramento interno, ma, quanto alle politiche necessarie per realizzare concretamente questa rete di sistemi di città, ci si limita ad invocare genericamente progetti specifici metropolitani ed una politica delle abitazioni nell'ambito dei programmi di edilizia sovvenzionata sulla base di «una tempestiva predisposizione di progetti urbanistico-edilizi di aree a basso costo, di infrastrutture e servizi». Non si capisce poi come si invocino insieme e contraddittoriamente l'accentramento dei compiti inerenti alla politica edilizia ed urbanistica e il decentramento regionale e provinciale dell'esecuzione degli interventi. In verità, per ora, si parla solo di un provvedimento di legge che assegna 70-80 miliardi a Torino e altrettanti a Milano per affrontare il problema dei senzatetto. Giustamente è stato osservato che se si vogliono costruire normali abitazioni occorrerà chiamare nel nord nuovi immigrati, più numerosi e scontenti, fino ad un grado parossistico di congestione. Si è proposto invece, da un autorevole componente del nostro consiglio, Bruno Zevi, di «reperire le aree, urbanizzarle dotandole dei servizi essenziali, montare alloggi prefabbricati a carattere non permanente», e si è aggiunto che il considerevole numero di miliardi previsti è adatto ad un programma di emergenza, ma costituisce una cifra irrisoria per alloggi normali, realizzati con le tecniche tradizionali dell'INA-CASA e della GESCAL. Si è sottolineato come nel 1951 l'investimento pubblico fu del 25% sul totale degli investimenti complessivi nell'edilizia, e come tale percentuale sia scesa paurosamente al 4,1% nel 1963-64, risalendo appena al 7,4% nel 1968. Tutto è bloccato: la 167 perché gli strumenti espropriativi sono ancora quelli del 1865 o del 1885; la GESCAL e l'ISES, privi di coordinamento fra di loro. Il panorama non è davvero consolante. E nel contempo i residui passivi in relazione alle case popolari e alla legge n. 167 aumentano paurosamente: a Roma sono bloccati 44 miliardi di finanziamenti; i costruttori privati non sono

in grado o non vogliono produrre alloggi accessibili ai meno abbienti; le cinture intorno a Milano e a Torino si popolano di sotto-proletariato urbano, la cui caratteristica è il più profondo scontento e il disamore verso la democrazia.

Non sono note di colore quelle che si riferiscono a quella che Alberto Ronchey ha chiamato la congestione industriale e non industriale: Roma è ormai intransitabile in automobile, coi mezzi, pubblici, persino a piedi in certi punti; in alcuni quartieri, già di lusso, come ai Parioli o a Vigna Clara, affacciarsi alla finestra significa trovarsi a dieci centimetri dal naso del vicino qualora contemporaneamente egli apra la sua finestra, ed il verde è sparito: e non parliamo delle spaventose deficienze di scuole e di impianti sportivi. Non parliamo neppure dell'aeroporto di Fiumicino, per il quale gli eccezionali risultati della commissione di inchiesta parlamentare presieduta dall'on. Bozzi giacciono negli archivi del parlamento. E visto che siamo in tema di aeroporti, è di ieri la vicenda di Capodichino a Napoli (ma Napoli ha raggiunto ben altri traguardi urbanistici, se pensiamo a quel gioiello di strada che era via Aniello Falcone, il cui crollo porta il numero 3911 a partire da tre anni a questa parte). E a Firenze, non mancano i pendolari che attraversano integralmente la città, da quando si ebbe l'idea di creare un quartiere popolare a Sorgane che, essendo posto esattamente all'estremità inversa della zona industriale, porta i lavoratori ad attraversare due volte al giorno la città per recarsi al lavoro. A Milano dal 1953, epoca del P.R.G., furono rilasciate non so quante, ma moltissime, licenze edilizie cosiddette «precarie» in deroga al piano medesimo, che permisero la edificazione in spazi destinati a verde pubblico e a verde agricolo (ma in compenso a Roma esiste un vero e proprio mercato delle aree verdi pubbliche, dato che è invalsa la caritatevole prassi secondo cui il comune non interviene contro il povero diavolo che ha comprato pochi metri di terreno per edificarsi la propria casa, e nel frattempo il lottizzatore è scomparso; e a Torino si giunge perfino alla compravendita di cubatura, di quella che avanza ad esempio dalla edificazione di chiese). Ben vengano dunque le megalopoli: il piano di Genova prevede 7 milioni di abitanti; Roma si sta per trasformare anch'essa in megalopoli nel modo più caotico e disordinato, senza che nessuno pensi a creare quell'asse attrezzato senza di che occorrerà sempre attraversare l'intera città per andare da un'estremità all'altra. E tutto ciò senza parlare delle situazioni patologiche che si stanno formando in zone fino ad oggi vergini, per effetto dell'insediamento di grandissime imprese pubbliche e private che pongono le premesse per la distruzione non soltanto di una sana urbanistica, ma anche del paesaggio, in particolare del paesaggio delle coste meridionali. Non credo che in coscienza possa darsi dell'urbanistica italiana un quadro più roseo di quello che ho qui delineato. L'Istituto sta in questo momento studiando una soluzione per l'avvenire del problema urbanistico italiano. Una commissione di giuristi della sezione laziale presenterà alla nostra prossima assemblea, che avrà luogo dopodomani in questa stessa sede, un progetto che parte da un suggerimento che per l'appunto promana dallo stesso ex Presidente Aldo Sandulli: quel suggerimento di cui ho parlato poc'anzi circa l'opportunità di configurare il *ius aedificandi* non connesso al diritto di proprietà, bensì come l'effetto di una concessione pubblica. È prematuro che io esponga qui i dettagli di questo studio, che è ancora nella fase preliminare; posso dirvi peraltro che il consiglio direttivo dell'istituto, in nome del quale io parlo, appare nella sua grande maggioranza orientato verso soluzioni radicali, in mancanza delle quali il problema dell'urbanistica italiana non potrà fare alcun passo avanti. Ci rendiamo perfettamente conto dell'estrema difficoltà che un punto di vista quale quello a cui ho accennato, o altri equivalenti, abbiano prospettive vicine di attuazione da parte dell'attuale maggioranza parlamentare: ma crediamo che il discorso debba essere portato avanti, appunto, soltanto in una forma del tutto radicale.

Questo spiega ancora una volta la nostra collaborazione a questo convegno: l'opera dell'Istituto, infatti, negli ultimi mesi, per effetto dell'attività del consiglio direttivo da me presieduto, è stata quella, costante ed insistente, di prendere contatto con le forze sociali e sindacali del paese, allo scopo di creare una piattaforma comune di lotta sulla base di un rinnovamento profondo della realtà urbanistica. Questa è la ragione della nostra presenza qui: questo è il senso conclusivo del mio discorso.

Ringrazio tutti, coloro che ci hanno invitato e coloro che partecipano a questo convegno, ed auguro a tutti buon lavoro.

Fonte:

Relazione introduttiva presentata al Convegno organizzato dall'Anci sezione Emilia-Romagna e dalla Consulta Urbanistica Regionale dell'Emilia-Romagna, con la collaborazione dell'INU, da titolo *Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi*, Bologna 13-14 febbraio 1970. Pubblicata in *Urbanistica*, n. 56, 1970, pp. 92-93.