

Obiettivi di una riforma

di *Marco Romano* – 1970

La partecipazione ufficiale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica a questo convegno di amministratori, di rappresentanti dei partiti politici e delle organizzazioni sindacali, vuole costituire il primo esempio di una presenza dell'istituto nel paese articolata in maniera diversa da quella del passato.

La battaglia sostenuta dall'istituto dal 1960 in poi, per una riforma della legge urbanistica e per un diverso regime di appartenenza dei suoli urbani è stata lunga, estenuante, e ha sortito effetti modesti perché concepita e condotta da una élite culturale, quasi sola contro le forze economiche e politiche più arretrate del paese, nell'illusorio convincimento che la ragione e la giustizia avrebbero trovato la strada per affermarsi di per se stesse, proprio e soltanto perché ragione e giustizia.

Pensammo che sarebbe stato sufficiente indicare ciò che era necessario fare perché il centro-sinistra, che allora suggeriva qualche speranza di rinnovamento della comunità nazionale, le facesse proprie e le realizzasse.

Invece, non ci furono né ci sono i governi e i ministri illuminati a raccogliere i nostri allarmi e le nostre proposte: c'è una condizione continua di lotta alla quale noi possiamo portare uno specifico contributo disciplinare, ma che va condotta cercando nuove e sempre più vaste alleanze con, le forze democratiche e con i lavoratori.

Questa lotta dovrà essere davvero continua, sia nel senso che non potrà limitarsi ad un più o meno fruttuoso dialogo tra i vertici nazionali delle diverse organizzazioni e le strutture di governo del paese, ma dovrà estendersi a tutti i livelli nei quali si formulano le varie scelte di piano, dal quartiere al comune alla regione, sia nel senso che non potrà porsi degli obiettivi contingenti, singoli provvedimenti o specifici piani, ma dovrà estrinsecarsi in una presenza permanente in ogni processo di decisione urbanistica a tutti i livelli ed in ogni momento.

Quando l'Istituto Nazionale di Urbanistica si propone di procedere ad una alleanza organica con le forze democratiche e con i lavoratori, non intende con questo rinnegare le posizioni sostenute durante questi ultimi dieci anni. Esse devono però venir riproposte come punto di partenza di un processo di affinamento culturale e di rafforzamento politico che va condotto nell'ambito del più vasto disegno delle rivendicazioni portate avanti dalle forze popolari in questo momento storico: non possono quindi costituire insieme un obiettivo e la sua soluzione ottimale, come fu la proposta per una nuova legge urbanistica, ma articolarsi come contributi che debbono inserirsi in uno specifico e contingente quadro politico.

È necessario allora chiarire con estrema precisione gli obiettivi che ci proponiamo, così che essi possano costituire il banco di prova per la scelta delle alleanze e la pietra di paragone per valutare i risultati raggiunti in ogni fase della lotta: questi obiettivi debbono essere definiti e chiari sia a noi stessi che ai nostri interlocutori.

Come urbanisti, noi dobbiamo anzitutto indicare quelli che, a nostro avviso, dovranno essere gli obiettivi di un effettivo controllo collettivo delle trasformazioni del territorio, certo consapevoli che essi andranno verificati nel corso di quella azione comune con le forze democratiche e con i lavoratori che ci siamo proposta, ma anche che la validità di questa stessa azione comune dovrà essere misurata confrontandone i risultati con questi obiettivi.

È necessario, in primo luogo, evitare che il territorio nel suo insieme venga degradato da interventi dettati dalla più miope logica del profitto privatistico a breve termine, e che ne venga al contrario chiaramente affermato il carattere di bene collettivo.

Diboscamenti indiscriminati hanno irrimediabilmente alterato un secolare equilibrio idrologico, così che, ad ogni inverno che arriva, intere zone della penisola vivono nel timore di nuove alluvioni ed inondazioni.

Ondate di cemento hanno alterato i nostri ambienti naturali più suggestivi, gli abitati più antichi, così che l'Italia si è andata trasformando, nel suo insieme, in una sorta di incredibile museo degli orrori. Ambizioni demagogiche stanno finendo di riempire indiscriminatamente ogni angolo del territorio nazionale di opere infrastrutturali costose, inutili, megalomani e brutte. Questo scempio deve cessare subito, se vogliamo che resti almeno la pallida possibilità di porvi, in qualche modo, un rimedio.

In secondo luogo, occorre comprimere i costi gravanti sugli utenti delle aree urbane, che non sono soltanto, si badi, il caro casa, ma che sono costi, in tempo ed in denaro, dei trasporti, della mancanza di attrezzature,

del caos urbanistico in una parola. Le conquiste salariali dei lavoratori vengono in gran parte annullate dai costi crescenti della città, il che comporta da un lato una inevitabile spirale inflazionistica e dall'altro, nella misura in cui la rendita riconcentra una gran parte dei redditi di lavoro nelle mani di pochi, una distorsione nei consumi privati che si risolve in un danno per la nostra economia.

In terzo luogo, è necessario che tutti i cittadini possano fruire, in egual misura, della città. Fino ad oggi, il privilegio di classe si è specchiato puntualmente nell'organizzazione gerarchica delle aree urbane, nelle vistose differenze tra i livelli di attrezzature e di infrastrutture disponibili nelle sue diverse parti, corrispondenti ai ceti che le abitano. Il diritto alla casa, di cui parla la nostra Costituzione, è un concetto che deve venir esteso, e diventare diritto ad un medesimo grado di fruizione dell'«effetto urbano» per tutti i cittadini, diventare cioè «diritto alla città».

Nessuno degli obiettivi enunciati costituisce una novità: in nome loro da anni conduciamo la nostra lotta per modificare la situazione urbanistica del paese. Alle modifiche che, insieme agli amministratori e alle masse popolari, abbiamo continuato a chiedere, si sono opposte e si oppongono forze politiche che rappresentano interessi, fin troppo facili da individuare. In primo luogo, più appariscente, ogni forma di rendita fondiaria urbana e rurale e, particolarmente, ogni forma di rendita di posizione.

Essa assume molteplici aspetti, che vanno dalla piccola proprietà contadina al latifondo, dalla casetta unifamiliare al grande quartiere della speculazione urbana: così che non fu difficile, a suo tempo, mascherare la difesa dei privilegi più vistosi agitando lo spauracchio dell'attentato ai diritti più modesti. Il meccanismo attraverso il quale la logica della rendita agraria condiziona l'uso del suolo extraurbano è ovvio, e non implica necessariamente, per la verità, il degrado del territorio. Lo ha comportato di fatto, nel nostro paese, quando il fondò agricolo è stato sfruttato fino all'estremo, senza preoccuparsi di mantenere le basi di un successivo processo di rigenerazione, per procurarsi il capitale necessario ad avviare iniziative imprenditoriali in altri settori produttivi. Così le terre esauste sono state abbandonate, i terreni incolti hanno incominciato a franare, le pendici diboscate dei colli a non trattenerne le acque: ecco rotto l'equilibrio idrogeologico ed inondate terre da secoli asciutte, ecco modificato l'equilibrio ecologico e scomparsa la fauna e la flora tradizionali.

La rendita fondiaria urbana si basa su un processo essenzialmente diverso. I terreni che si ritengono suscettibili di utilizzazione edilizia, sia nelle zone propriamente urbane che in quelle, ad esempio, turistiche, sono oggetto di manovre speculative al rialzo sul tempo breve, con un doppio ordine di conseguenze. In primo luogo, ovviamente, nella misura in cui l'effettiva disponibilità edificatoria è condizione indispensabile per la manovra speculativa, la sistematica deformazione di ogni scelta di piano che tenda a diminuire o ad eliminare tale disponibilità. In secondo luogo, come strascico della manovra speculativa vera e propria, necessariamente limitata al tempo breve, un rialzo costante del costo delle aree non dipendente da una concreta domanda, ma solo da una generica aspettativa.

Negli anni più recenti, ad esempio, la speculazione sulle aree edificabili urbane è venuta lentamente smorzandosi, sostituita in parte da quella sulla valuta e, in una certa misura, da quella sulle aree comprese in comprensori di ipotizzabile sviluppo turistico. Ciononostante, poiché molte grandi società possiedono notevoli estensioni di terreno fabbricabile date a garanzia di operazioni in corso, esse e le banche che le hanno finanziate si opporranno sia ad una riduzione spontanea dei valori, sia, a maggior ragione, a qualsiasi proposta di legge che comporti automaticamente una svalutazione dei terreni e, quindi, dei loro capitali. Questo meccanismo ha, alla sua base, l'esistenza di differenti valori di posizione sia nel territorio che nelle diverse parti della città.

La rendita di posizione nasce però da strutture urbane e dai relativi interessi ormai consolidati, così che appare indispensabile, nel momento in cui si attacca la rendita assoluta, impostare insieme un dispositivo che impedisca il riformarsi di rendite differenziali e consenta il progressivo recupero di quelle esistenti, tenendo ovviamente conto della difficoltà di rovesciare i valori urbani in una organizzazione economica e sociale basata, come la nostra, su una economia di mercato.

Un secondo ordine di interessi che ostacolano la realizzazione degli obiettivi proposti, meno appariscente forse ma non per questo poco rilevante, è costituito dalla pianificazione di tipo tecnocratico.

I piani urbanistici elaborati in forza di convincimenti esclusivamente disciplinari sono molto spesso, a causa di questa loro stessa intrinseca perfezione formale, pensati e studiati sulla testa dei cittadini, e contrastano quindi da un lato con certe loro legittime aspirazioni, e dall'altro non stimolano, anzi soffocano, le iniziative per una gestione popolare e democratica del territorio.

Il piano definitivo che ne risulta mantiene le maglie generali delle ipotesi tecniche originarie, con qualche modifica apparentemente di dettaglio chiesta dall'amministrazione: nella misura in cui questo documento non corrisponde ad una precisa volontà, e quindi ad un definito programma, si rivela poi generatore di caos anziché strumento di ordine.

La rinuncia alla pianificazione tecnocratica deve essere però accompagnata da una profonda modifica dei modi tradizionali di gestire l'Amministrazione: è altrimenti logico il compromesso tra questi due interessi, ambedue di fatto portati ad escludere o a diminuire ogni partecipazione popolare.

L'esperienza dei Consigli di quartiere, proprio qui a Bologna lungamente maturata e positivamente sperimentata, è certo la espressione di una volontà politica in questa direzione. Ma non dobbiamo dimenticare che essa disaggrega la città in unità più modeste, di dimensioni corrispondenti a grandi paesi, nei quali ancora, però, l'esercizio del potere è affidato ad organismi delegati, che trattano con altri organismi delegati secondo proprie logiche di comportamento che non necessariamente coincidono con le reali aspirazioni della comunità che li ha espressi.

Così, nella misura in cui le scelte avvengono ancora tramite organi sui quali hanno scarso effetto i tradizionali meccanismi di trasmissione della volontà popolare, esse saranno in parte disattese, e le situazioni di conflitto, invece di 'venir recepite e composte nel piano, esploderanno a valle dello strumento urbanistico minimizzandone l'effetto.

I fattori di reazione che abbiamo elencati, dalla rendita fondiaria alla pianificazione come compromesso tra volontà tecnocratica ed amministrazione burocratica, vanno affrontati con provvedimenti diversi a seconda dei campi specifici entro i quali essi, di volta in volta, influiscono.

Ciascuno di essi assume infatti, sotto un volto comune, caratteristiche differenti a seconda del tipo di utilizzazione del territorio su cui influisce: per ciascuno di essi occorre quindi prospettare linee di azione politica e di possibili provvedimenti nettamente differenziati.

Il territorio destinato ad usi prevalentemente agrari, quello per il quale si prospettano trasformazioni secondarie o terziarie, le zone di espansione urbana, gli abitati 'da risanare ed i centri storici da restaurare, le aree per le infrastrutture e per i servizi, ricadenti sia nelle zone urbane che in quelle rurali, costituiscono campi definiti su ciascuno dei quali agiscono gli interessi conservatori che abbiamo cercato di individuare, assumendo in ogni specifico caso un volto particolare che richiede una determinata politica.

Nel territorio destinato ad usi prevalentemente rurali l'obiettivo principale da perseguire sarà di evitarne il degrado, sia geologico che paesistico, attraverso un rigoroso controllo dell'utilizzazione del suolo, sia agraria che edilizia, con strumenti di carattere prevalentemente tecnico-amministrativo, piuttosto che economico, dato che gli interessi connessi con la rendita fondiaria sono in questo caso meno rilevanti, sempreché naturalmente l'utilizzazione edilizia sia molto ridotta.

Quando invece si prospettano trasformazioni edilizie rilevanti, in particolare destinate ad attività produttive secondarie o ad insediamenti terziari, specialmente turistici, nella misura in cui la rendita di posizione tende da un lato a compromettere l'equilibrio paesistico, perché legata alle proprietà private dei singoli terreni invece che ai valori globali del territorio, e dell'altro ad alzare i costi dei terreni e quindi quelli degli edifici, gli strumenti saranno analoghi a quelli necessari per combattere i fenomeni di rendita urbana.

Se infatti il tempo di lavoro ed il tempo libero costituiscono un'unità organica nel senso che il secondo viene inteso come una: necessità oggettiva, e quindi un diritto di ciascuno, allora il suo costo va contenuto COSÌ come deve essere contenuto il costo dell'abitazione urbana, e l'ambiente naturale nel quale si svolge, considerato un diritto collettivo esattamente come il «diritto alla città».

Tuttavia, poiché gli obiettivi di questo controllo, dalla preservazione idrogeologica alla conservazione paesistica, trovano una loro ragione nella logica della collettività nazionale, occorre evitare contrasti con le comunità locali che, giustamente; perseguendo loro propri obiettivi, possono venirsi a trovare su posizioni opposte.

La conservazione del paesaggio costituisce un intervento non solo colonialistico, ma in concreto poi irrealizzabile se si cerca di imporlo burocraticamente come espediente tecnico: occorre che la collettività nazionale, mentre da un lato pretende un regime di conservazione che nelle sue aree più ricche non ha attuato, dall'altro offra alle comunità locali concrete ed immediate prospettive di indennizzo.

Nelle zone di espansione urbana dovrà essere individuato un dispositivo giuridico e finanziario che, da un lato, renda indifferente la proprietà fondiaria alle scelte di piano, e dall'altro, riduca al minimo il costo dei terreni per le case e i servizi.

Sembra difficile individuare uno strumento che non contempra l'esproprio generalizzato di tutti i terreni liberi urbani, consentendo così la realizzazione del primo obiettivo, accompagnato da un dispositivo finanziario che ne determini il prezzo in maniera quanto meno decrescente rispetto a quello attuale, così da permettere il conseguimento anche del secondo, sia pure sul tempo lungo.

Ambedue questi strumenti non risolvono il problema della rendita di posizione, la suscettività cioè dei fabbricati costruiti a fornire un reddito crescente per effetto dell'espansione urbana. Un primo aspetto di questo problema concerne gli edifici costruiti in un nuovo regime, come quello che abbiamo delineato: è infatti evidente che l'utilizzazione dei terreni espropriati dovrà essere fatta in forme che garantiscono dalla formazione di future rendite di posizione sui fabbricati, il che è realizzabile o avocando direttamente allo Stato tutta l'imprenditorialità edilizia o prevedendo regimi di concessione che vincolino la rendita, con canoni controllati.

Il secondo aspetto riguarda gli edifici già costruiti: anche per essi si pone il problema del costo, per consentire interventi urbanistici di rinnovamento urbano, e, di conseguenza, per rendere la proprietà indifferente alle scelte di piano.

Un provvedimento che annulli l'incidenza del terreno sul costo degli edifici già costruiti, appare, in un'economia di mercato, difficilmente realizzabile sul tempo breve. Sul tempo lungo un dispositivo che consenta l'esproprio al puro costo di ricostruzione, detratto l'ammortamento, può essere proponibile, ma, per avere realmente effetto, dovrebbe essere davvero seguito dall'esproprio generalizzato, altrimenti non si avrebbe indifferenza alle scelte di piano: questa condizione comporta, in pratica, oneri finanziari che non si vede come possano venire affrontati dalle amministrazioni pubbliche.

Il mezzo più sicuro per diminuire le rendite di posizione è probabilmente un processo di pianificazione che renda il territorio il più possibile equivalente dal punto di vista delle scelte localizzative.

Se in ogni punto del territorio si avessero le medesime opportunità di accesso ai servizi ed alle attrezzature pubbliche, la rendita di posizione non potrebbe sussistere che in misura marginale, nella misura cioè in cui dipende dalla presenza di squilibri territoriali contingenti, che devono però essere considerati, di una società in fase di continuo sviluppo, un dato permanente.

Questa politica richiede però una precisa consapevolezza delle sue necessità, perché comporta inevitabilmente di rinunciare al miglioramento del livello dei servizi in alcune delle aree più urbanizzate, puntando sulla qualificazione prioritaria ad alto livello delle zone di nuovo impianto, scelta, come si comprende, politicamente molto difficile.

D'altra parte, essa sembra, particolarmente coerente anche con quell'obiettivo di realizzazione del «diritto alla città», enunciato all'inizio.

La gamma dei provvedimenti che abbiamo così individuato non sarebbe però, ancora sufficiente a garantirci della correttezza delle scelte che essi consentirebbero.

I gruppi tecnici ed i centri di potere amministrativo, anche pubblici, si muovono secondo loro proprie logiche, che non sempre coincidono con gli interessi della comunità nello specifico campo delle scelte localizzative sul territorio.

L'ANAS e l'IRI nel tracciare le loro autostrade, l'ENI nella programmazione delle sue raffinerie, la grandissima maggioranza delle amministrazioni comunali, non si sono mai mostrati granché sensibili agli obiettivi di salvaguardia dei beni culturali, di realizzazione del diritto alla città, di diminuzione dei costi che noi abbiamo enunciato, e sui quali da anni si realizza una convergenza d'opinioni che trova poi scarsissima rispondenza nei fatti.

Occorre dunque che queste scelte siano consapevolmente assunte e controllate dall'intera comunità.

Questo comporta non tanto aumentare gli strumenti di controllo burocratico, quanto orientare tutti i provvedimenti che abbiamo proposto in modo che tendano ad aumentare il potere effettivo degli utenti del territorio, facendo in modo che siano utilizzabili nel modo più diretto possibile dalle forze di base.

Se esproprio sarà, per esempio, dovrà essere effettuabile non soltanto dagli enti locali, ma direttamente dai cittadini della città e del singolo quartiere, con forme che ne legittimino la volontà collettiva: l'autonomia locale va intesa non solo applicata agli organismi rappresentativi previsti dalla legge, ma estesa nella maniera più diffusa a tutti i cittadini.

Il quadro che abbiamo proposto non è seguito da specifiche proposte. Ogni proposta concreta comporta una prospettiva di lotta politica che l'Istituto Nazionale di Urbanistica non potrebbe condurre da solo, così che esso si impegna a collaborare con le forze popolari, amministrazioni, sindacati, partiti, per puntualizzare

i provvedimenti che riterremo concordemente possibile realizzare, tenendo conto della situazione politica del paese.

Questo quadro ci consente però di valutare ogni iniziativa ed ogni proposta, riscontrando fino a dove ed in che misura ciascuna di esse contribuisca alla realizzazione degli obiettivi che abbiamo individuato, e fino a che punto quindi possiamo farla nostra.

Contribuiremo allora a darle un contenuto tecnico preciso, a valutarne con esattezza le reali conseguenze pratiche, e ad appoggiarla con l'autorità morale che l'azione svolta nello scorso decennio, proprio quell'azione nella quale siamo stati sconfitti, ma che oggi le forze popolari hanno ripreso facendola propria, ha dato all'Istituto.

Fonte:

Relazione ufficiale 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. 94-96.