

APPUNTI PER UN'URBANISTICA MODERNA

DI A. CEDERNA

archiviocederna.it

N.15
ITALIA NOSTRA

A VOI LETTORI

I fatti qui riportati potrebbero apparirvi incredibili nella loro drammaticità ed altrettanto incredibile appare l'indifferenza o lo scarso interessamento dell'opinione pubblica che è all'oscuro di verità tanto scottanti.

Lo scopo di questa serie di pubblicazioni è quello di dare all'opinione pubblica gli strumenti per una migliore conoscenza della realtà in cui viviamo.

Queste pubblicazioni sono stampate e diffuse a cura di "ITALIA NOSTRA".

Tutti i collaboratori hanno prestato gratuitamente la loro opera. La veste editoriale è necessariamente semplice per contenere le spese.

Ma il problema essenziale non riguarda soltanto il denaro: riguarda gli uomini.

Ciò di cui abbiamo urgentemente bisogno è l'apporto di idee, iniziative, collaborazione di gente nuova, fresca, appassionata.

Abbiamo bisogno soprattutto di voi giovani che state leggendo questo opuscolo. La battaglia che stiamo conducendo è una battaglia di tutti e deve essere combattuta da tutti, anche da voi. Se vogliamo che questa azione si trasformi da un semplice atto di protesta e di denuncia in una positiva forza capace di modificare e di determinare il nostro modo di vivere, occorre che questo movimento d'opinione coinvolga sempre più gente.

Se ritenete che quanto diciamo sia giusto, non limitatevi a darci ragione, ma venite con noi. L'impegno che ci siamo posti è così grande che certamente c'è qualcosa di indispensabile che potete fare.

ITALIA NOSTRA

Associazione Nazionale per la tutela del patrimonio artistico, naturale e storico.

- Sezione di Milano, via S. Pellico, 1 - Tel. 87.19.24

- Gruppo Giovani della Sezione di Milano, Piazza Duomo, 14
Tel. 80.21.90

Settembre 1972

APPUNTI PER UN'URBANISTICA MODERNA

Antonio Cederna:

Nato a Milano, è dottore in archeologia. E' stato collaboratore e poi redattore del settimanale "Il Mondo" dal 1952 al 1965 per le questioni relative alla protezione del patrimonio storico ed artistico, all'urbanistica, alla conservazione della natura, dei parchi nazionali e dei centri storici. Sui medesimi argomenti ha pubblicato: "I vandali in casa" (ed. Laterza, 1956) e "Mirabilia urbis" (ed. Einaudi, 1965). Ha anche collaborato a "L'Espresso", a "Il Giorno" e alle riviste "Casabella", "Abitare" e "Urbanistica". Dal 1967 scrive sul "Corriere della Sera". Già membro del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, fa parte della Sezione romana di "Italia Nostra". Medaglia d'oro della Commissione per la conservazione della natura del Consiglio Nazionale delle ricerche, nel 1971 ha inoltre ricevuto il premio giornalistico "S. Vincent".

Indice:

Le città deformi e la rendita fondiaria	pag. 1
Nascita dell'urbanistica moderna	" 8
La seconda rivoluzione industriale e la nuova dimensione dell'urbanistica	" 18
Il bel paese alla deriva	" 31
Grandiose realizzazioni straniere	" 41
Il "problema della casa" in Italia	" 51
Note bibliografiche	" 60

LE CITTÀ DEFORMI E LA RENDITA FONDIARIA

Ciò che nel nostro secolo più differenzia l'Italia da ogni altro paese civile è l'incapacità che dimostriamo nel dare un assetto ragionevole e ordinato al nostro territorio, l'inumana, deformazione delle nostre città. Assistiamo in Italia al fallimento dell'urbanistica, cioè di quella disciplina moderna per eccellenza la quale, unendo cultura, tecnica e impegno politico, ha per fine di assicurare condizioni umane di vita associata, di indirizzare nell'interesse pubblico gli sviluppi edilizi, di controllare a vantaggio di tutti le trasformazioni sempre più rapide cui è sottoposto l'ambiente dell'uomo.

Non c'è bisogno di indagini particolari per renderci conto di quanto succede nel nostro paese. Basta l'esperienza di ognuno di noi, la fatica della vita quotidiana, le condizioni in cui si trovano le scuole, la mancanza degli spazi liberi e verdi, l'aria inquinata che respiriamo, la paralisi del traffico, i prezzi proibitivi della casa, il sovraffollamento dei quartieri, la distruzione delle risorse naturali, il disordine e la bruttezza che, nelle città e nei luoghi del tempo libero, ci circondano.

UNA VERGOGNA ITALIANA: LA MANCANZA DEI SERVIZI ESSENZIALI

In questi trent'anni, dalla fine della guerra in poi, mentre gli altri paesi hanno saputo, pur tra difficoltà e contrasti, creare quartieri e città degni dell'uomo, elaborando piani lungimiranti e ad ampio raggio territoriale e adeguando la loro legislazione alle nuove esigenze, noi non abbiamo saputo far altro che ampliare alla cieca le città esistenti, creando agglomerati soffocanti e opprimenti, dimenticando praticamente di realizzare in maniera appena sufficiente servizi e attrezzature pubbliche, dagli edifici scolastici ai centri commerciali, dal verde ai centri sanitari, dalle biblioteche ai mercati. Una delle conquiste dell'urbanistica moderna, per cui ogni attività e funzione cittadina esige una determinata percentuale di spazio (tanto spazio per abitante di verde, tanto di attrezzature scolastiche e via dicendo, gli "standards" urbanistici cioè) è stata semplicemente ignorata.

I quartieri "nuovi" non sono che mucchi di case accatastate le une sulle altre, indiscriminatamente allineate sul filostradale, immensi e degradanti dormitori, periferia squalificata per cittadini di seconda classe, luogo di segregazione, frustrazione e umiliazione: con densità inverosimili che raggiungono e superano, a Roma o a Napoli, i mille abitanti per ettaro. Un universo concentrazionario fatto solo di asfalto e di cemento, dove il verde è quello dei lotti non ancora edificati o delle airole spartitraffico, e i bambini giocano fra l'immondizia e le ruote delle automobili e gli anziani sono segregati sui balconi e nelle intercapedini: dove l'unica parvenza di natura sono i vasi di fiori alle finestre, come chi mettendo barchette di carta nella vasca da bagno si illudesse di essere al mare.

Città e quartieri dove non si è nemmeno pensato alla rete stradale e alle elementari esigenze della circolazione. Le strade non sono altro che distacchi fra le case, strade-crepaccio, a dispetto di quell'altra conquista moderna che è la separazione fra i vari tipi di traffico (strade per il traffico veloce, strade per il traffico lento locale, zone pedonali eccetera) onde evitare confusione, disagio, intasamento. Non si è pensato alle aree per il parcheggio, non si è pensato ad assicurare una sede propria al mezzo di trasporto pubblico per renderlo concorrenziale e preferibile al mezzo privato: tutto si mescola nel caos (e le aziende municipalizzate vanno in dissesto), e il traffico è ormai arrivato vicino alla stasi, procedendo in media, nelle zone centrali delle maggiori città, a cinque chilometri l'ora.

Sono città e quartieri fatti, si direbbe, in odio all'uomo. Vediamo qualche cifra relativa ai principali servizi sociali.

Quanto a quelli scolastici, gli asili nido (per bambini fino ai tre anni) in Italia sono circa un migliaio, mentre ce ne vorrebbero almeno 4.000: ci sono 40.000 posti mentre ce ne vorrebbero più di 240.000. La media nazionale è di un asilo nido ogni 94.000 abitanti, il 90 per cento dei bambini italiani ne resta escluso. (A Napoli ce n'è uno ogni 236.000 abitanti, a Milano uno ogni 52.000: a Roma gli asili nido pubblici sono 22, ne sarebbero necessari oltre mille) Scuole materne (dai tre ai sei anni): quelle che ci sono, sono in grado di soddisfare, qualità a parte, il fabbisogno della metà dei bambini in età (1.200.000 su 2.400.000). A Roma la popolazione infantile è di 124.000 unità, e solo 36.000

trovano posto nelle scuole materne pubbliche: le aule mancanti sono più di 1.400. Scuole dell'obbligo: le aule mancanti in Italia sono 124.000. (A Roma circa 3.000) Totalmente assenti sono i servizi sanitari scolastici di base, così che a Roma nei quartieri più affollati è in aumento la tubercolosi e la mortalità infantile (passata dal 29 per mille di nove anni fa al 35-44 per mille di oggi). Dalle scuole all'università: sempre a Roma, centomila studenti hanno a disposizione 0,5 metri quadrati di spazio a testa.

Peggio ancora per quel che riguarda quel servizio essenziale che sono terreni sportivi e verde pubblico. Degli ottomila e più comuni italiani più della metà sono sprovvisti di qualunque impianto, così che lo spazio sportivo a disposizione di ogni italiano è pari a 74 centimetri quadrati (circa la metà di una cartolina postale). C'è un campo di atletica leggera ogni 103.000 abitanti, una piscina ogni 129.000, un campo di tennis ogni 23.000, un campo di pallacanestro ogni 44.000, una palestra ogni 11.000. Nelle scuole elementari e medie esistono 3.700 palestre, con un deficit rispettivamente di 4.574 e di 6.440: in tutta Italia le piscine scolastiche ammontano a 55. Quanto agli impianti universitari esistono forse cinque o sei piscine per oltre cinquecento mila studenti. In cambio, abbiamo speso miliardi per gli stadi e le attrezzature per lo sport spettacolare e professionistico, da guardare seduti.

Il verde pubblico infine, parchi giardini campi di gioco. Come abbiamo scritto in un'altra di queste "dispense" (N.7, cui rimandiamo per maggiori dettagli), una recente inchiesta ha rivelato una situazione paurosa: i diciotto milioni di italiani che vivono nei 93 capoluoghi di provincia hanno a disposizione in tutto metri quadrati 1,2 di verde pubblico a testa, una media cioè inferiore di dieci, venti, sessanta volte a quella delle maggiori città straniere: anzi, si può osservare che il verde delle 93 città italiane è pari a un quinto di quello esistente nella sola New York, che non è certo una città giardino. Se poi analizziamo la situazione dei quartieri costruiti in questi ultimi decenni, ci accorgiamo che quell'infima media generale si avvicina allo zero assoluto, contro medie di 30-40 metri quadrati per abitante nelle nuove città e nei nuovi quartieri costruiti all'estero. Inesistenti o quasi o di pessima qualità i campi di gioco per i

più piccoli, che invece all'estero sono dimensionati e distribuiti in base a "standards" sempre più evoluti, a vantaggio della salute dei più delicati utenti della città.

LA RAPINA DEL SUOLO URBANO

La causa prima di un tale stato di cose sta nell'arretratezza della società italiana e della sua classe dirigente, che non ha saputo né voluto adeguare ai tempi il nostro arcaico ordinamento giuridico in materia di urbanistica e di aree fabbricabili. Da noi il suolo urbano, il territorio nazionale è ancora considerato (secondo un vecchio, superato liberismo economico) come una merce qualsiasi, e come tale sottoposto alla legge del profitto privato. Quanto più una città ha bisogno di spazio per la creazione di quei servizi sociali e quelle attrezzature collettive, tanto più il prezzo del terreno necessario sale e la comunità non ha i soldi per entrarne in possesso.

La proprietà privata del suolo è dunque la maggior nemica dell'urbanistica moderna e quindi degli uomini. Facciamo l'esempio più semplice. Una città deve espandersi in una data direzione, dove è previsto il sorgere di un quartiere residenziale. Il terreno si trova immediatamente ai margini dell'abitato, ed è ancora agricolo, vi crescono l'erba, i cavoli, i ragazzi vi giocano al pallone: ma solo per il fatto che sia destinato ad edificazione, il suo prezzo comincia a salire; quando poi il comune procede a realizzare le opere di urbanizzazione primaria (strade, canalizzazioni per l'acqua e le fognature, elettrificazione, gas, telefono eccetera), il prezzo sale alle stelle. Si forma così il plus valore, la differenza tra il valore precedente (agricolo) e il valore attuale (edificabile): senza alcun merito, senza aver rischiato nulla, il proprietario vede il proprio terreno passare da mille a ventimila lire al metro quadrato, e intasca miliardi.

E' il fenomeno iniquo della rendita fondiaria, cioè l'appropriazione indebita da parte dei privati di un valore creato dalla comunità che ha sostenuto le spese per acqua, luce, fognature, gas eccetera: e la comunità, dopo aver arricchito a proprie spese un privato, viene beffata una seconda volta perché, se vuole costruire scuole e ospedali, creare parchi e altri impianti pubblici, deve pagare il terreno occorrente a un prezzo proibitivo. Si spie-

gano così le condizioni impossibili delle nostre città: per le "case", costruite dai privati, i denari ci sono sempre, per i servizi, che solo l'ente pubblico potrebbe fornire in misura adeguata e corrispondente alle necessità degli uomini, i denari non ci sono mai; mentre il comune deve intervenire con investimenti a fondo perduto, per i privati proprietari il terreno diventa un investimento produttivo, secondo la vecchia consuetudine di una politica sbagliata che socializza le perdite e privatizza i guadagni.

PIANI REGOLATORI E SPECULAZIONE EDILIZIA

Questo in pratica è alla base, da un secolo, del fallimento urbanistico italiano. Le leggi, poche e inadeguate, confermano la stortura. Ci sono i piani regolatori comunali che stabiliscono sulla carta l'uso che si deve fare del suolo, le densità, le altezze, gli indici di fabbricabilità; e invece, restando intangibile la proprietà privata delle aree fabbricabili ed essendo tutta la legislazione italiana orientata alla gelosa difesa degli interessi privati anche quando vanno a danno delle collettività, i piani regolatori, quando manca la ferma volontà politica degli amministratori, finiscono col non regolare nulla, ma col sanzionare semplicemente una situazione di fatto: così che è la distribuzione catastale delle proprietà, anziché l'urbanistica e l'interesse pubblico, a regolare gli sviluppi delle nostre città.

Inoltre il piano regolatore, per il fatto di stabilire dove si può e dove non si può costruire, viene a creare una profonda disparità nel valore dei terreni: quelli definiti edificabili aumentano enormemente creando colossali fortune ai proprietari, mentre avviene il contrario per quelli destinati, ad esempio, a verde pubblico.

Succede allora che i proprietari meno favoriti metteranno in moto il meccanismo della speculazione edilizia, premendo con ogni mezzo sul comune, brigando e mobilitando la stampa compiacente, fino ad ottenere per i loro terreni una destinazione più conveniente. Anche il piano regolatore diventa dunque, nella situazione italiana, un incentivo alla corruzione, allo scandalo, all'interesse privato in atti d'ufficio (di cui sono piene le cronache di questi ultimi anni); e ogni possibilità di creare una città funzionale e civile svanisce.

Vedremo più avanti gli effetti generali di tanta assurdità. Osserviamo intanto che il plusvalore incamerato dai privati, e quindi sottratto alla comunità e all'economia nazionale, si aggira sui 3.000 miliardi l'anno; ed è questa la ragione principale del dissesto delle finanze comunali (già esauste per il prezzo esorbitante delle aree da acquisire per attrezzature pubbliche), che oggi si valuta in circa 10.000 miliardi.

LE CITTÀ' OMICIDE

La deformità delle città italiane (e la conseguente irresistibile degradazione delle campagne, delle zone costiere, collinari e montane) deriva dunque da questo vizio di fondo cui non si può porre riparo. E sotto l'aspetto economico, sociale ed igienico i risultati sono disastrosi.

Per la mancanza di verde e di terreni sportivi e ricreativi l'Italia può vantare due primati alla rovescia. Il primato di bambini ammazati nelle strade dal traffico, più di 500 all'anno: il che si spiega con la mancanza di spazi pedonali e di aree verdi. E il primato dei bambini e ragazzi fisicamente menomati, per cui si calcola che cinque milioni di giovani in età della scuola dell'obbligo (cioè la metà del totale) sono affetti da malformazioni (insufficienza dell'apparato muscolare, alterazioni del portamento, deficienze scheletriche, respiratorie, cardiocircolatorie), per il cinque per cento (250.000 giovani) destinate a diventare deformazioni permanenti. La ragione è soprattutto l'immobilità coatta cui i giovani sono condannati a vivere nelle nostre città (che giustamente sono state definite omicide), per la totale mancanza di spazi destinati all'esercizio sportivo, al gioco, alla ricreazione.

Altro che "miracolo" della ricostruzione postbellica. L'incivile attività urbanistica praticata nel nostro paese si è tradotta in un vero e proprio attentato alla salute pubblica.

Ma non è solo questo: nessuno ha mai calcolato i costi sociali del fallimento urbanistico italiano. Sempre in tema di salute, come calcolare i danni causati dall'usura psico-fisica (e del mancato impiego) sofferti dalle madri che non sanno a chi affidare i bambini, per la mancanza di nidi d'infanzia e di asili? I dan

ni e i disagi dei doppi e tripli turni delle scuole, i danni causati dall'inquinamento dell'aria nelle città maggiori? (L'Italia è già all'ottavo posto tra i paesi moderni per malattie polmonari, precedendo paesi assai più industrializzati).

COSTI SOCIALI DEL DISORDINE

Più valutabili sono i costi della congestione e della paralisi del traffico: a Roma si calcola che l'impiegato medio perda quaranta giornate lavorative l'anno negli spostamenti casa-lavoro, per una perdita che si aggira sul miliardo al giorno. Nell'illusione di ovviare alla congestione si devono spendere miliardi per opere costose ed altrimenti inutili (sottovia veicolari, viadotti, sottopassaggi pedonali, parcheggi sotterranei eccetera): l'assurdità di una rete stradale tracciata per valorizzare il terreno dei privati anziché per il bene dei cittadini rende impossibile il funzionamento dei mezzi pubblici, e meno efficienti tutte le altre prestazioni pubbliche, dalla raccolta dei rifiuti domestici alla nettezza urbana, eccetera.

In una città fatta in ossequio alla speculazione e al profitto privato, i meno abbienti sono costretti a una scelta abitativa obbligata e sono relegati nelle inumane periferie, costretti a logoranti spostamenti pendolari. La rendita fondiaria impone la sua taglia sul costo della casa, facendolo raddoppiare, e mentre l'industria edilizia privata costruisce case "signorili", centinaia di migliaia di persone continuano a vivere in abitazioni "improprie", ovvero in scantinati, in bidonville, in tuguri, in baracche, nelle borgate romane o nelle "corse" milanesi. Né è da dire che i quartieri dei ricchi siano sostanzialmente migliori: a parte i marmi e i dettagli architettonici delle case, presentano la stessa sostanziale mancanza di spazi e di servizi, le piscine private sembrano sputacchiere nell'imbuto dei condomini. E' quella che si chiama "stupidità sociale".

L'incapacità di soddisfare il fabbisogno di case a basso prezzo e di creare quartieri civili e completi incoraggia infine il dilagare dell'abusivismo, per cui decine di migliaia di persone, specialmente gli immigrati nelle grandi città, si vedono costretti a costruire fuori legge, vittime di lottizzatori senza scrupoli, invadendo preferibilmente le zone che i piani regolatori de-

stinano a verde o ad uso agricolo (a Roma sono circa mezzo milione gli abitanti in case abusive), compromettendo tutto il territorio circostante.

Infine, la sempre più grave inabitabilità dei centri urbani spinge chiunque possa permetterselo a fuggire da essi e a investire denaro nella seconda casa in campagna: e questo sparpagliamento edilizio dilata a raggio nazionale i nefasti della rendita fondiaria, contribuisce a degradare e a privatizzare i luoghi più ameni (coste, colline, eccetera), causando nuovi costi ai comuni che devono provvedere a servizi e infrastrutture. L'Italia diventa un paese di piccoli proprietari, e in tutti gli strati della popolazione si diffonde l'idea pernicioso che l'intero territorio nazionale sia potenzialmente edificabile. Il destino di quello che fu il bel paese sembra segnato, in mancanza di ogni piano e programma di interesse generale: da un capo all'altro esso rischia di essere ricoperto da un'uniforme, ininterrotta, repellente crosta edilizia e stradale, diventando così la pura espressione geografica del lotto edificabile e della mappa catastale.

archiviocederna.it

NASCITA DELL'URBANISTICA MODERNA

La coscienza che la proprietà privata del suolo edificabile sia un intralcio gravissimo a un razionale uso del territorio nell'interesse pubblico, è maturata con la nascita stessa dell'urbanistica moderna, nei primi decenni dell'Ottocento: quando, nei paesi a maggior sviluppo, primo fra tutti l'Inghilterra, si afferma quel fenomeno che cambierà la faccia del mondo, la rivoluzione industriale.

LA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E LA CRISI DELLE CITTÀ'

Le conquiste scientifiche e tecniche tra Sette e Ottocento nel campo del lavoro e dei trasporti (processi meccanici introdotti nell'industria tessile, sorgere dell'industria siderurgica, uso

del vapore come forza motrice, entrata in funzione delle prime ferrovie, innovazioni nella rete stradale eccetera) provocano mutamenti sconvolgenti nell'economia e nella distribuzione della popolazione. La piccola industria a domicilio cede il posto all'officina, le officine si concentrano presso le fonti di forza motrice (acqua, carbone) e nelle regioni minerarie, l'operaio cessa di essere proprietario degli strumenti di lavoro, e si forma la nuova classe capitalistica di industriali. La concentrazione delle industrie provoca grandi spostamenti di popolazione (in Inghilterra, dalla metà del Settecento alla metà dell'Ottocento, la popolazione urbana passa dal 20 al 50 per cento): nascono nuove città, quelle esistenti si dilatano a dismisura.

La città tradizionale entra dunque rapidamente in crisi e sorge la "città industriale", con problemi sconosciuti in passato, primo fra tutti, in dimensioni mai viste, quello delle abitazioni popolari per quella massa di immigrati. Ma mentalità e strutture sono impreparati a risolverli. Quei nuovi agglomerati edilizi sono preda della speculazione e dello sfruttamento, diventano periferie sovraffollate e inumane, senza impianti igienici né smaltimento dei rifiuti, inquinati nell'aria e nell'acqua dalle industrie: gli alloggi sono miserabili perché i costruttori ricavano il loro profitto riducendo i costi e abbassando il più possibile il livello degli edifici.

La letteratura dell'epoca riecheggia questa situazione insostenibile, e basterà ricordare la descrizione che, verso la metà del secolo, Dickens fa di Coketown in "Tempi difficili": classica è quella che fa Engels dei quartieri operai di Manchester (passata in un secolo da dodicimila a quattrocentomila abitanti), utilizzando inchieste precedenti ("Situazione della classe operaia in Inghilterra", 1845).

Si aggiungano le epidemie: il contagio non conosce differenze di classe. Di qui lo sforzo della società per correggere i mali lamentati, che urta contro una serie di difficoltà. La prima (città, qui e appresso, quanto scrive Leonardo Benevolo) è "l'entità del tutto nuova dei fenomeni - la moltitudine degli abitanti, il numero delle nuove case, la capacità dei nuovi impianti industriali e commerciali, i chilometri di nuove strade, il numero dei veicoli che circolano - e la velocità delle trasformazioni, che è senza precedenti: città che nascono e si raddoppiano in u-

na generazione, iniziative di speculazione che si concretano improvvisamente in stabilimenti, strade, canali, miniere aperte in pochi anni nell'intatto paesaggio agreste, altifornie camini drizzati contro il cielo accanto alle torri delle cattedrali".

La seconda è una contraddizione ideologica. La teoria politica del tempo, tutta impegnata sulla scia della rivoluzione francese e del pensiero liberale (Smith, Malthus, Ricardo), a rimuovere i vincoli e i privilegi precedenti, "ritiene di poter trattare i terreni fabbricabili come una merce qualsiasi, da lasciare in mano ai privati e da commerciare liberamente", e tende quindi ad escludere ogni forma d'intervento pubblico, secondo "un'assurda estensione del principio del laissez faire". Così, in questa epoca di travolgenti trasformazioni, proprio quando più urgente e necessaria si presentava una disciplina generale che razionalizzasse e organizzasse quegli impetuosi sviluppi nell'interesse pubblico, "le città e le campagne restano praticamente prive di adeguati controlli urbanistici". Come anche scrive P. La vedan, "i diritti dell'uomo", sanciti dalla rivoluzione francese, prevalgono sui diritti degli uomini.

L'urbanistica moderna nasce dalla consapevolezza di questo vuoto ideologico, dalla coscienza che occorre riempirlo con tutta una serie di iniziative, proposte, leggi che sottraggano l'insediamento delle attività umane sul territorio all'esclusiva legge del profitto privato: essa "si pone concretamente come uno dei fattori che cooperano alla costruzione di una comunità democratica", sia che si proponga obiettivi parziali per correggere i singoli difetti della città industriale (promovendo regolamenti edilizi, igienici e sanitari, leggi per le abitazioni popolari, per l'esproprio eccetera), sia che elabori soluzioni alternative globali alla città esistente (e abbiamo le proposte degli utopisti dell'Ottocento, Owen, Saint-Simon, Fourier eccetera, gli approfondimenti e le realizzazioni del nostro tempo), fino a mettere in luce il problema unitario della pianificazione estesa a tutto il territorio.

LE PRIME LEGGI E IL RITARDO ITALIANO

Accennato brevemente alla rivoluzione industriale, dobbiamo abbandonare ogni tentativo di sintetizzare gli sviluppi dell'urbanistica moderna, per dare invece qualche notizia sulla vicenda i

taliana in quest'ultimo secolo, e in particolare negli ultimi decenni, mettendo in evidenza l'arretratezza culturale e politica del nostro paese nei riguardi del resto d'Europa.

Sempre seguendo la traccia di L. Benevolo, osserviamo subito il ritardo sul piano legislativo. La prima legge sull'espropriazione per l'esecuzione di lavori pubblici, è quella francese del 1841: la prima legge italiana è del 1865 (e i suoi aspetti positivi che, se sviluppati, avrebbero potuto regolare efficacemente i rapporti giuridici ed economici della pianificazione urbanistica, sono stati in seguito mortificati dalla successiva legislazione italiana). Le prime leggi sull'espropriazione per motivi di risanamento igienico sono l'inglese (1848) e la francese (1850), dopo lunghe elaborazioni, inchieste e provvedimenti parziali: l'analoga legge italiana è del 1885, approvata in seguito all'epidemia di colera di cui fu vittima Napoli, allora l'unica città italiana di proporzioni europee (e servi alla realizzazione di quello sventramento detto "il rettifilo" che, come tutti i successivi sventramenti nelle città italiane, lasciò immutate, se non peggiorate, le condizioni igieniche delle zone ai suoi lati).

La prima legge italiana che stabilisce l'intervento pubblico nella costruzione di case popolari è del 1903, e il suo ritardo rispetto alle analoghe leggi francesi, inglesi e tedesche (circa 1890) è minore: ma, sottraendo il compito ai comuni, puntando sul finanziamento totale, scoraggiando le forme intermedie di cooperazione, eccetera, essa (come le leggi che seguiranno) non permetterà mai di attuare una consistente e diffusa politica di edilizia sovvenzionata, capace di competere con l'attività dei privati e porsi come alternativa.

Quanto alla legge urbanistica vera e propria, la nostra tuttora vigente, se pure con modifiche e integrazioni recenti, è del 1942, mentre le più avanzate, l'olandese e l'inglese, sono del 1901 e del 1909-19. Anche qui la differenza è sostanziale. Mentre la nostra legge non consente alcuna politica di controllo sulle aree fabbricabili, quella inglese istituisce un sistema di perequazione fra i proprietari (attribuendo un indennizzo a quelli sfavoriti dal piano regolatore ed esigendo un contributo da quelli favoriti), rendendo quindi i privati indifferenti alle scelte urbanistiche: al che si aggiunge il principio del "diritto di superficie", secondo il quale il proprietario (pubblico o privato

che sia) non vende il proprio terreno all'imprenditore, ma glielo affitta per un determinato numero di anni, riservandosi il diritto di rientrarne in possesso allo stesso prezzo alla scadenza del contratto.

Quella olandese (come poi sarà per i paesi scandinavi e in parte per la stessa Inghilterra) fa ancora meglio: i comuni provvedono all'acquisto preventivo a prezzo agricolo di tutte le aree necessarie all'espansione urbana (formando quindi ampi demani pubblici) che vengono poi cedute in affitto a enti, privati, cooperative. In entrambi i casi si opera un'operazione fondamentale: la proprietà del suolo viene separata dal diritto di costruire, quest'ultimo cessa anzi dall'essere un diritto ma viene considerato come una concessione che l'ente proprietario fa al privato in cambio di un canone d'affitto. Viene così eliminato sul nascere il formarsi della rendita fondiaria e si possono finalmente costruire città e quartieri urbani e completi.

Se pensiamo che la legge italiana, già arretrata nel 1942, troverà applicazione a partire dal dopoguerra, quando più tumultuosa si fa la ripresa economica e più complessi i problemi urbanistici, ci rendiamo conto che il ritardo sul resto d'Europa era destinato ad aumentare senza scampo: è quello che è successo, e l'Italia oggi è praticamente l'unico tra i paesi ad economia avanzata a non possedere uno strumento capace di controllare gli sviluppi del territorio e combattere la speculazione edilizia.

CORRETTIVI E ALTERNATIVE IN EUROPA FRA OTTO E NOVECENTO

Persa l'occasione di rinnovare il proprio ordinamento giuridico in materia di aree fabbricabili, è logico che l'Italia sia stata incapace di condurre in porto una sola operazione urbanistica apprezzabile, anzi sia stata praticamente tagliata fuori dalla storia dell'urbanistica moderna.

Nulla di paragonabile a quanto hanno fatto, nella seconda metà dell'Ottocento, le nazioni europee per la riorganizzazione delle grandi città: dalle trasformazioni di Londra ai "grands travaux" del prefetto della Senna Haussmann a Parigi (1852-1869), dalle trasformazioni di Bruxelles (1867-73) a quelle di Vienna (dal 1857 in poi), e via dicendo: tutte operazioni che, per quan

to aperto possa restare il giudizio su di esse, hanno ubbidito a programmi unitari e lungimiranti, come quelle di Parigi che hanno messo in condizione la città di funzionare fino ai nostri giorni. (Da noi, solo il piano di ampliamento di Firenze del 1865 ot tiene alcuni risultati positivi, come la sistemazione dei Colli oltr'Arno)

A maggior ragione non troviamo nulla per quanto riguarda proposte e realizzazioni in alternativa alle città esistenti, come hanno saputo fare alcuni paesi nel periodo di tranquillità politica che va dal 1890 alla prima guerra mondiale. Citiamo il progetto di nuova città industriale che Tony Garnier elabora e in parte realizza (incontrandosi con la volontà politica dell'amministrazione radicale) a Lione tra il 1904 e il 1914, ispirandosi ad alcuni principi fondamentali: la città come "parco" e la fabbricazione accuratamente regolata dal punto di vista igienico (aria, sole, vegetazione), la separazione del traffico carrabile da quello pedonale, eccetera.

Citiamo il movimento che in Inghilterra porta alla creazione, nei primi due decenni del nostro secolo, delle "città giardino" (Letchworth e Welwyn a poche decine di chilometri da Londra), per iniziativa di E. Howard: un intervento che segna una svolta decisiva, perché è inteso a favorire il decentramento di industrie e popolazione dalla megalopoli, recuperando un nuovo e più diretto rapporto con la campagna, e sfruttando al massimo l'amenità della natura. E perché afferma i principi dell'appartenenza pubblica del suolo, e del diritto di superficie, dato che i terreni sono stati acquistati preventivamente da società senza fini di lucro e poi ceduti in affitto, secondo una politica che si andrà sempre più affermando in Inghilterra, per sfociare nell'attuale pianificazione della regione di Londra.

A questi due esempi si accompagnano le esperienze per nuovi e razionali quartieri di ampliamento delle città: è il caso della zona meridionale di Amsterdam (architetto F. Berlage, 1902-1916) a grandi isolati con giardino interno, altra dimostrazione di come la proprietà del suolo da parte della municipalità possa garantire la compiuta esecuzione di progetti di edilizia popolare ordinati e civili.

Nuovi criteri per la città industriale, città-giardino in alternativa alle megalopoli e come premessa alla pianificazione ter

ritoriale, razionale ampliamento delle città esistenti: tre temi, tre indirizzi, tre esempi che saranno determinanti per le successive affermazioni dell'urbanistica moderna, ma che restano senza eco in Italia.

LA DISTRUZIONE DI ROMA

Giunto in ritardo all'unità nazionale e allo sviluppo industriale, con una classe politica che nasconde dietro l'esaltazione delle glorie passate la propria impotenza a preparare l'avvenire, il nostro paese si trova senza strumenti per programmare e pianificare nell'interesse della collettività. La vicenda di Roma capitale è esemplare in proposito.

Nel 1870 ha appena 200.000 abitanti e presenta condizioni favorevoli a uno sviluppo urbanistico ragionevole: è uno straordinario centro storico circondato da un'enorme cintura di orti, parchi, ville patrizie, che hanno suscitato l'ammirazione dei visitatori stranieri, e tutt'intorno il deserto della campagna archeologica e dell'agro, per secoli punto di riferimento obbligato della cultura d'Europa. Che fare di una tale città? La risposta subito data dai primi piani regolatori (1873, 1888, 1909), che sanciscono e legalizzano l'assalto furente della speculazione edilizia. Uno dopo l'altro, a cominciare dalla villa Ludovisi (il primo scandalo di risonanza internazionale, primo di una lunga serie) i parchi magnifici vengono distrutti e lottizzati per diventare squallidi quartieri che si addensano senza respiro in tutte le direzioni intorno al nucleo antico: questo a sua volta viene considerato come una zona qualsiasi che si può riempire a cascata di attività e funzioni disparate (uffici, ministeri), e in più, per malintese ragioni di circolazione, igiene, decoro, tagliare e distruggere. Nascono così i rovinosi sventramenti, peggiore fra tutti quello che annienta le adiacenze del Campidoglio per far posto al monumento a Vittorio Emanuele, simbolo dell'Italia magniloquente e vuota.

La storia di Roma moderna è praticamente la storia della sua distruzione, a causa della sistematica prevaricazione degli interessi privati su quelli pubblici, della mancanza di qualunque politica fondiaria, del disprezzo della sua classe dirigente per ogni norma elementare del vivere associato. Il colpo di grazia le

verrà inferto nel ventennio fascista, nel quale si generalizza la teoria e la pratica degli sventramenti, in nome della romanità, del traffico, e del risanamento igienico.

La fissazione retorica, la montatura romanistica che pretende di risuscitare il simulacro della città antica porta all'"isolamento" dei principali monumenti e quindi alla distruzione dell'ambiente che li circonda, quale si è venuto stratificando nei secoli: è la negazione stessa della storia, con la prospettiva di fare della città un deserto punteggiato di ruderi malamenteraschiati, una tetra sequenza di "denti carciati" (come fu subito chiamato il sepolcro d'Augusto, poi circondato da edifici di speculazione), fino alla totale "tabula rasa", come sarebbe avvenuto se il piano littorio del 1931 fosse stato interamente applicato.

Gli sventramenti maggiori, quelli ai lati del Campidoglio per l'apertura di Via dell'impero e Via del mare, illustrano l'assurdità degli sventramenti anche agli effetti del traffico. Hanno fatto piazza pulita di quartieri storici, chiese case palazzi, hanno spaccato l'unità della zona archeologica più famosa al mondo (ricoprendone poi la metà di asfalto), hanno isolato i monumenti dell'antichità in uno spazio artificiale, in un ambiente astratto quale mai era esistito nella loro storia, conferendo ad essi un'apparenza falsa e stralunata: sono due strade che hanno degradato le testimonianze antiche a fondale scenografico di smisurate correnti veicolari, rovesciando tutto il traffico dei quartieri meridionali di Roma su piazza Venezia (allorascambiata per ombelico del mondo) e il Corso (la via Flaminia di duemila anni prima), contribuendo alla paralisi di tutto il centro, dopo aver ridotto il Colosseo a gigantesco spartitraffico.

Con sessant'anni di ritardo, e mentre tutto era cambiato nella storia e nelle funzioni delle città (a cominciare dall'avvento del traffico motorizzato), si era preteso di imitare, nei suoi aspetti esteriori e frammentari, l'operazione di Haussmann a Parigi: e si era solo ottenuto il risultato di distruggere senza rimedio un patrimonio ambientale insostituibile, senza riuscire a creare nemmeno un abbozzo di città nuova. Gli sfrattati dai vecchi quartieri demoliti venivano relegati nelle infami borgate periferiche, costruite in tutta fretta e coi materiali più scadenti, autentici ghetti che riproducevano sostanzialmente peggiorate le condizioni abitative precedenti (e cadeva anche il terzo

pretesto degli sventramenti, quello dell'igiene).

Al contrario di quanto politica e cultura urbanistica andavano realizzando negli altri paesi (la riorganizzazione del territorio circostante le città come premessa indispensabile al rinnovamento dell'intero agglomerato urbano), da noi la periferia diventava definitivamente luogo di segregazione sociale e di sotto sviluppo abitativo. A Roma, né allora né in seguito, si è mai riscontrato un solo intervento razionale per indirizzare nell'interesse comune i suoi sviluppi: agli sventramenti nel centro è corrisposto il cieco ampliamento periferico in tutte le direzioni, radiocentrico, a macchia d'olio, secondo le direttrici volute dalla più gretta speculazione privata, a ondate successive di cemento e ad anelli di asfalto, riempiendo di case e solo di case ogni spazio fra la raggiera delle vie consolari, fino a formare gli attuali sterminati, sovraffollati e inumani tavolieri edilizi, in cui vivono i due terzi della popolazione, e che non hanno riscontro in nessun'altra parte d'Europa.

L'URBANISTICA FRA LE DUE GUERRE: L'ESEMPIO DI AMSTERDAM

Distruzione dei centri storici e espansione incontrollata a vantaggio di proprietari e costruttori, questa la crescita delle città italiane negli anni trenta e successivi. Le approfondite elaborazioni teoriche, il rinnovamento della cultura architettonica e urbanistica, l'apprestamento di nuove tecniche e nuove norme per l'edilizia popolare promossi negli altri paesi dal movimento razionalista (e basterà ricordare i nomi prestigiosi di Le Corbusier e Gropius), le notevoli esperienze, gli insediamenti realizzati col massiccio finanziamento pubblico in Inghilterra, in Francia, in Olanda, a Vienna e nelle città tedesche prima dell'avvento del nazismo, non sembrano insegnare nulla al di qua dei nostri confini.

Negli stessi anni del piano regolatore di Roma, viene approntato quello di Milano (1929-34), basato su un'identica mancanza di principi generali e moderni: un'indifferenziata maglia stradale spacca il centro, che si intende ricostruire più congestionato di prima, e continua a macchia d'olio in periferia senza alcuna considerazione delle esigenze presenti e future. E sono proprio gli anni in cui viene varato il piano regolatore di Amster-

dam (1935) che possiamo considerare il fondamento dell'urbanistica moderna.

Ciò che lo qualifica e distingue da tutti i piani precedenti è soprattutto: I) la proiezione temporale delle sue previsioni, che arrivano all'anno duemila. La pianificazione è concepita finalmente come un'azione dinamica che va vista in prospettiva, non un intervento fatto e compiuto una volta per sempre: è un piano da rivedere periodicamente per adeguarlo ai bisogni sempre nuovi della comunità; II) le minuziose analisi statistiche su cui si fonda (popolazione, impieghi, spostamenti eccetera), che permettono di dimensionare razionalmente ogni previsione, dal numero delle abitazioni necessarie alla dotazione dei servizi; III) l'articolazione dell'espansione in quartieri separati dal verde, dotati di relativa autosufficienza, serviti da una rete stradale differenziata secondo gli usi; IV) l'attento studio degli "standards" urbanistici, cioè il calcolo dello spazio per abitante necessario a soddisfare il fabbisogno in servizi (scuole, verde, parcheggi eccetera); V) l'accurata divisione della città in aree specializzate (industria, residenza, spazi naturali e ricreativi) per evitare la disordinata mescolanza delle diverse funzioni urbane; VI) il controllo costante, attraverso un ufficio speciale, delle realizzazioni previste, possibili grazie alla politica fondiaria da tempo avviata in Olanda (acquisto preventivo a prezzo agricolo delle aree da urbanizzare, quindi proprietà pubblica del suolo, e fine della speculazione).

In questo quadro lungimirante spiccano per eccellenza le previsioni relative al verde pubblico, che diventerà il protagonista delle città moderne, per assicurare a tutti le più ampie possibilità di ricreazione, esercizio fisico, distensione, salute e psico-fisica. Anzi, la prima lezione di Amsterdam consiste proprio, a partire dal 1929, nella creazione di quella meraviglia che è "il Bosco", di 900 ettari alla periferia meridionale della città: una landa paludosa che viene trasformata nel più straordinario parco attrezzato-foresta naturale d'Europa, a dimostrazione che i paesi civili la natura, quando manca, se la sanno creare con le proprie mani.

Sono gli anni in cui a Roma si continuano a lottizzare le villette superstiti, e a Milano si abbattono i bastioni, eliminando il poco verde esistente e favorendo lo strangolamento graduale del centro ad opera del traffico.

LA SECONDA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE
E LA NUOVA DIMENSIONE DELL'URBANISTICA

Con la ripresa economica a partire dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale, l'arretratezza dell'Italia rispetto agli altri paesi si fa sempre più grave: ancora una volta l'imprevidenza e l'imaturità politica ci inducono a confidare nella falsa "spontaneità" delle cose e a rimandare le riforme indispensabili.

CITTA' E TERRITORIO: I NUOVI PROBLEMI

Tra i maggiori fenomeni che si vanno affermando, possiamo indicare i seguenti. L'enorme aumento della motorizzazione privata che, mentre crea una mobilità sconosciuta in passato, fa sorgere complessi problemi nelle aree urbane, dall'intasamento del traffico all'inquinamento, ed esige programmi ad ampio respiro. La creazione di grandi infrastrutture (superstrade, autostrade eccetera), mentre accorcia le distanze, rende raggiungibile e quindi anche tendenzialmente edificabile ogni angolo del paese, creando nuovi problemi economici, sociali, urbanistici. Le migrazioni interne portano all'abbandono delle campagne e aggravano la situazione delle città che, in mancanza di adeguati controlli urbanistici, si dilatano confusamente ad abbracciare grandi "aree metropolitane", congestionate e insufficientemente dotate di servizi.

La ripresa economica porta alla realizzazione di impianti industriali, la cui localizzazione deve essere accuratamente programmata per evitare i peggiori effetti negativi, dall'inquinamento dell'aria e dell'acqua alla distruzione delle risorse naturali. La riduzione degli orari di lavoro, l'aumentato benessere, la disponibilità del mezzo privato consentono a masse sempre più numerose l'impiego del tempo libero, portando allo sfruttamento turistico delle zone più interessanti dal lato paesistico e naturale: le coste dei mari e dei laghi, colline, foreste e montagne vengono investite dall'edilizia, col pericolo che venga distrutta proprio la materia prima del turismo, cioè l'integrità del paese.

saggio, il prestigio della natura, il verde, la purezza dell'aria e dell'acqua.

Sono alcuni aspetti, coi loro vantaggi e i loro rischi, della seconda rivoluzione industriale. Termina il ciclo della città tradizionale, statica e chiusa: è l'occasione per il sorgere della città contemporanea, dinamica e aperta sulla natura circostante, il cui elemento essenziale è la mobilità. Vengono meno alcuni dei vincoli che hanno condizionato la città della prima rivoluzione industriale (con conseguente concentrazione delle industrie presso le fonti di energia, sviluppo indifferenziato lungo le principali arterie destinate al trasporto dei prodotti, loro saldatura in interminabili suburbi, crescita abnorme, eccetera): ha inizio una fase nuova e diversa, caratterizzata dalla libertà geografica degli insediamenti, dalla dispersione territoriale delle fonti di energia e della rete dei trasporti, da una più facile e rapida distribuzione dei prodotti, dall'attenuazione dei contrasti fra città e campagna, grazie alla disponibilità sempre più ramificata dell'energia e alla diffusione della motorizzazione e delle telecomunicazioni.

All'età precedente, di concentrazione e congestione, subentra l'età che può essere del decentramento e della decongestione: l'urbanistica cambia di scala, acquista la sua dimensione moderna, estesa a tutto il territorio. Essa si presenta necessariamente come il risultato di una programmazione economica che coordini tutti gli interventi, per garantire un massimo di benefici e un minimo di errori e di costi sociali. Due soprattutto sono i pericoli opposti da evitare: l'elefantiasi, il crescere incontrollato e continuo dei maggiori agglomerati urbani e, dall'altro lato, soprattutto nelle zone turistiche, l'indiscriminata disseminazione edilizia, che porta alla privatizzazione del suolo, alla costosa moltiplicazione di strade e servizi, col pericolo di ricoprire l'Italia di una coltre uniforme di cemento e di asfalto, cancellandone la fisionomia.

Si tratta dunque, nel quadro di una pianificazione generale, di garantire l'equilibrata utilizzazione, cioè il miglior uso possibile di quella risorsa preziosa, limitata e non recuperabile che è il territorio, identificando quella che vien detta la "vocazione" delle sue varie zone, al fine di evitare il disordine, la degradazione, il caos: evitare ad esempio, come poi è abbon-

dantemente capitato, di costruire impianti industriali sopra aree archeologiche, di inquinare irrimediabilmente spiagge e mare costruendo raffinerie sulle coste, di lottizzare pinete e parchi nazionali (e tutte quelle altre aree che devono invece servire alla ricreazione e alla cultura, in un ambiente naturale intatto), di "bonificare" ovvero trasformare insensatamente in campi di grano le superstiti paludi, essenziali valvole di sfogo per i corsi d'acqua, garanzia contro alluvioni ed altri disastri di cui il nostro paese è vittima a intervalli regolari.

Per raggiungere l'obiettivo e ridurre al minimo gli errori, occorre dunque anche in Italia considerare e praticare l'urbanistica come espressione di scelte civili e progredite. Scelte politiche, intese a riformare il nostro arcaico ordinamento giuridico e combattere la rendita fondiaria; scelte economiche e sociali, intese ad assicurare operazioni vantaggiose alla comunità e ad esaltare la qualità degli insediamenti; scelte culturali, perché venissero risparmiati e riqualificati i valori della storia, del paesaggio, della natura. Ma è proprio questo che non si è voluto fare.

LA LEGGE ITALIANA DEL 1942

Base di ogni attività urbanistica italiana è la legge del 1942, cui già abbiamo accennato. Essa stabilisce vari tipi di piani: piani regolatori generali di iniziativa comunale, che si attuano per successivi piani particolareggiati di esecuzione; piani intercomunali estesi a più comuni; piani territoriali di coordinamento estesi a più vaste zone, di competenza del ministero dei lavori pubblici. I principali elementi negativi sono: il fatto che i piani siano concepiti come strumenti rigidi, non soggetti a revisione periodica, e quindi incapaci di adattarsi ai mutamenti necessari (salvo poi, come è di regola avvenuto, cambiare in peggio per continue varianti sotto la spinta degli interessi privati); e la mancanza di qualsiasi norma che incida sul regime dei suoli.

In tema di esproprio la legge del '42 è ferma alla legge del 1865. L'esproprio è riservato ad occasioni particolari e per l'esecuzione di singole opere, anziché essere considerato strumento

normale per l'acquisizione di grandi estensioni di terreno: e l'indennizzo è praticamente rapportato al valore di mercato, proibitivo per i comuni. In più, in una situazione in cui tutti i suoli sono di proprietà privata, la legge attribuisce al piano regolatore il potere di aumentarne vertiginosamente o annullarne il valore, a seconda del colore messo sulle planimetrie (terreni che salgono alle stelle dove è prevista una forte edificabilità, terreni che, almeno teoricamente, cadono a zero dove è previsto verde pubblico).

Succede così che, a differenza di altre legislazioni, i proprietari, anziché essere messi in posizione di indifferenza nei riguardi degli indirizzi del piano regolatore, vengono direttamente quanto indebitamente interessati ad esso, per modificarlo a proprio vantaggio (e il comune dovrà tener dietro, a proprie spese, facendo strade e servizi, alle loro disparate iniziative). Si aggiunga l'intrinseca debolezza degli apparati amministrativi, la tendenza della giustizia (Consiglio di Stato, eccetera) a privilegiare sempre l'interesse privato, la diretta presenza nei consigli comunali degli uomini di fiducia delle società immobiliari, e ci si accorgerà facilmente che in Italia finora è stato impossibile pianificare alcunché: e che i piani regolatori sono risultati alla fine come la semplice sommatoria degli interessi privati.

La conformazione inumana delle nostre città, fatte in sostanza di anelli concentrici di edifici e di asfalto che riempiono ogni vuoto, e prive delle attrezzature essenziali, è il ritratto di questa situazione. Il diritto di costruire e di incamerare plusvalori è più sacro del diritto alla salute e a una vita assai rispettosa dell'uomo: se il piano concede di costruire e quindi di guadagnare miliardi al proprietario che sta a nord, il sistema (forse che l'Italia non è la "madre del diritto?") finirà col concedere lo stesso trattamento a chi sta a sud, e così via per gli altri punti cardinali, fino a fare delle città italiane, per dirla manzonianamente, quella massa confusa di pubblica e privata follia nella quale siamo tutti costretti a vivere.

LA RICOSTRUZIONE SBAGLIATA DI MILANO

Subito, nei primi anni del dopoguerra, si cominciò nel peggio dei modi, come se quei problemi cui abbiamo accennato non bat tessero drammaticamente alla porta.

Per le città danneggiate dalla guerra, invece di provvedere a piani lungimiranti che subordinassero ogni intervento alle esigenze dello sviluppo complessivo, si pose mano, con visione parziale e miope, ai "piani di ricostruzione", limitati alle zone colpite. I guasti della guerra furono salutati ipocritamente come "tragico elemento risanatore", cioè in realtà come provvidenziale incidente che permetteva di far piazza pulita e di ricostruire più alto, più grosso e più intensivo di prima, a tutto vantaggio di proprietari e società immobiliari.

Esemplare il caso di Milano. Sulle ceneri del centro è stata ricostruita una contraffazione deforme di città moderna (ispirata nientemeno che al piano regolatore degli anni trenta), più con gestinata e soffocante della Milano neoclassica: inoltre, tutte le attività "direzionali" (ad esempio i grandi uffici che attirano il traffico) sono state concentrate nel centro, così da rendere impossibile, come consigliava il buon senso, di spostarle in nuove zone della città, da attrezzare e riorganizzare secondo le necessità moderne. Il risultato è che a Milano è stato distrutto (dagli uomini assai più che dalle bombe) l'ambiente antico e non è affatto nata la città moderna e funzionale: e il nuovo "centro direzionale", sorto troppo tardi in questi ultimi anni, non è riuscito ad alleggerire il centro storico ma solo ad allargare l'area della congestione.

L'ESEMPIO DI ROTTERDAM

Per avere un'idea di come si è comportato un paese civile, ba sterà confrontare la vicenda di Milano con quella di Rotterdam, il cui centro venne raso al suolo o irrimediabilmente danneggiato dai bombardamenti tedeschi il 14 maggio 1940. Pochi giorni dopo, con alcune semplici ordinanze comunali, tutto il centro per 170 ettari (edifici e terreno) veniva espropriato e insieme, per poter in seguito coordinare in un piano unitario ricostruzione e am pliamento, venivano espropriati 600 ettari in periferia.

L'indennizzo per i danni e per l'esproprio sarebbe stato rimborsato solo se i privati avessero in avvenire ricostruito o costruito nei tempi, nei luoghi e nella misura voluta dal piano regolatore: da un lato, si impediva al privato di tenere inedito il terreno (nell'aspettativa dell'aumento del suo valore), dall'altro il comune, costituendosi un ampio demanio, diventava il vero protagonista di ricostruzione e sviluppo, e ogni intralcio di speculazione veniva eliminato in partenza.

Tra il '42 e il '45, in piena occupazione straniera, viene elaborato il piano regolatore, adottato nel 1946, appena un anno dalla fine della guerra. (A Milano verrà adottato nel 1953, a otto anni dalla fine della guerra, quando la ricostruzione sbagliata era in pieno corso). E Rotterdam è diventata una delle più belle e umane città moderne del mondo, l'unica che abbia saputo "convertire in trionfo i disastri della guerra": le attività incompatibili sono state allontanate dal centro mirabilmente ricostruito e in gran parte restituito ai pedoni e i quartieri residenziali sorti in periferia sono un modello di civiltà urbanistica, che garantisce a tutti un eccezionale standard ambientale.

LA ROVINA DEI CENTRI STORICI ITALIANI

Il caso di Milano fu solo uno tra i tanti. Ricordiamo la vergognosa ricostruzione, tra il '45 e il '50 a Firenze, della zona di Por Santa Maria e Lungarno: e a Roma l'apertura di Via della Conciliazione, inaugurata nel 1950. Qui lo sventramento che aveva fatto piazza pulita di gran parte dei Borghi, non era stato opera della guerra ma, negli anni trenta, dell'incultura littoria: e il nuovo stradone, coi suoi obelischi grotteschi, coi vecchi palazzi spostati e contraffatti, con i nuovi edifici bolsi e volgari, si è risolto nel peggior affronto mai inferto a Roma nella sua storia, con sfondamento di piazza San Pietro, conseguente caos di traffico e irreparabile offesa all'ambiente e al prestigio architettonico della stessa basilica.

Fatti del genere hanno avuto in seguito più generale e funeste conseguenze: negli anni cinquanta le cento città d'Italia sono state gravemente manomesse. Se da un lato la pratica degli sventramenti massicci aveva fatto il suo tempo ed era ormai stata mes-

sa da parte, ad essa venne sostituendosi, per rozzezza di amministratori, pressione di speculatori e servilismo di architetti, la pratica degli interventi caso per caso e casa per casa: ciò è uno stillicidio di demolizioni e ricostruzioni spicciole che (da Assisi a Ravenna, da Palermo a Lucca, da Venezia a Pavia, da Catania ad Ascoli Piceno, da Cremona a Ferrara, da Brescia a Siena e via dicendo) rischiarono di far crollare come castelli di carta e rendere irricognoscibili i centri storici italiani.

La lotta ingaggiata fra demolitori e associazioni tecniche e culturali (da "Italia Nostra" all'Istituto nazionale di Urbanistica) è stata dura e lunga. E solo negli anni sessanta ha cominciato a diffondersi lentamente e fra mille incertezze, anche fra le pubbliche amministrazioni, una maggior coscienza della necessità, ideale e pratica, di rispettare l'inestimabile patrimonio storico-ambientale delle nostre città: mentre la parte più viva (e minoritaria) dell'urbanistica italiana viene elaborando la dottrina del "risanamento conservativo".

E' una dottrina per la quale la città antica, quale è giunta fino a noi dall'antichità alla rivoluzione industriale, è tutta quanta da considerare un "monumento" da conservare nella sua integrità, unità e continuità ambientale fino all'ultima casa, senza più distinzione tra edifici di maggiore o minor pregio. Gli unici interventi consentiti sono conservativi, cioè il restauro, il consolidamento delle strutture, la dotazione dei servizi elementari, il ripristino di quegli spazi liberi e verdi che sono stati occupati in epoca recente da riempimenti utilitari (cortili trasformati in magazzini, giardini trasformati in depositi eccetera).

Ogni altro intervento edilizio, demolitorio o sostitutivo, ogni allargamento stradale, è rifiutato come assurdo e controproducente perché aggrava immediatamente la congestione del centro storico: al quale devono essere riservate attività e funzioni compatibili con la sua delicata e particolare struttura (residenza, commercio minuto, cultura, rappresentanza eccetera), per essere alla fine liberato dal traffico che lo degrada e avvelena, restituito ai pedoni. Tutte cose da cui purtroppo oggi, nonostante qualche tentativo e qualche piano ben fatto, siamo ancora lontani.

LA CITTA' "POLICENTRICA"

Insieme alla ricostruzione sbagliata delle città danneggiate dalla guerra e agli interventi cervellotici nei centri storici, la nostra arretratezza politica e culturale, la nostra incapacità di capire le esigenze dei tempi e programmare il futuro, si manifesta in pieno se consideriamo il problema di fondo: l'organizzazione dei nuovi sviluppi urbani.

I fenomeni che abbiamo ricordato più su imponevano, come s'è visto, un mutamento radicale dei sistemi tradizionali di espansione. Le enormi disponibilità di spazio necessarie per localizzare al posto giusto e realizzare impianti industriali, quartieri residenziali, servizi e attrezzature collettive, grandi infrastrutture stradali (e ferroviarie e aeroportuali), centri commerciali, direzionali, amministrativi, le istituzioni scolastiche e universitarie, le aree per la ricreazione, verdi naturali sportive, gli insediamenti turistici, e via dicendo, rendevano necessaria la proiezione territoriale della città, in scala e dimensione sconosciute in passato, ed esigevano un'attività di pianificazione coordinata di un comprensorio vastissimo.

Cadeva la contrapposizione fra città e campagna, per dar luogo a una profonda compenetrazione dell'una nell'altra: la megalopoli ottocentesca - scrive Luigi Piccinato - monocentrica e chiusa, tende a risolversi in un organismo articolato, aperto e policentrico, più agile e più economico, in continuo divenire. Si trattava dunque di impostare piani a livello intercomunale, comprensoriale, regionale che indirizzassero razionalmente l'espansione urbana, bloccandone l'incontrollata dilatazione, il superaddensamento e il suo contrario (l'eccessiva dispersione), che stabilissero razionalmente l'ubicazione delle varie attività, assicurando rapidi collegamenti (soprattutto tra casa e lavoro), e stabilendo le giuste priorità nei tempi di intervento. Piani ad ampio respiro e coordinati, accompagnati da efficaci strumenti legislativi per l'uso del suolo e capaci di adeguarsi alle esigenze future, per evitare diseconomie, sprechi, strozzature, definitive compromissioni.

LA LEZIONE DI LONDRA E LE "NEW TOWNS"

Per meglio capire occorre rifarsi a un esempio concreto che, ancora una volta, viene dall'estero: il piano della "Grande Londra", che completa, amplia e perfeziona l'esperienza delle città-giardino.

Negli anni della guerra il governo britannico aveva promosso un'accurata serie di indagini e di studi per affrontare il grande problema: come arrestare la smisurata crescita di Londra, come programmare in modo diverso e migliore gli insediamenti e le attività nel territorio circostante, come combattere la speculazione fondiaria. Nel 1943 era stato istituito il ministero della pianificazione e nel 1944 (nel pieno della guerra) viene pubblicato il piano della Grande Londra, altro pilastro dell'urbanistica moderna.

Il suo principale obiettivo è in breve questo: decongestionare Londra di attività e di abitanti, limitando al massimo l'installazione in essa di nuove industrie e favorendo l'insediamento altrove di almeno un milione di persone, sia sviluppando le città minori della regione sia creando nuove città, al di là di una grande cintura verde e agricola da salvaguardare a tutti i costi.

Immediatamente dopo la fine della guerra, proprio quando più gravi sono le conseguenze economiche dello sforzo sostenuto per vincerla (a dimostrazione della straordinaria preveggenza e serietà di quel popolo), il governo laborista pone mano alla realizzazione del piano: nel 1946 viene approvata la legge sulle nuove città (New Towns Act), cui segue nel 1947 la legge urbanistica generale: la grande avventura ha subito inizio. Si tratta, per la prima volta nella storia, di creare secondo un programma organico una serie di città capaci di ospitare ciascuna dai 30 ai 60 mila abitanti, coordinando strettamente politica edilizia, industriale, agricola, fondiaria, dei trasporti: otto nuove città a distanza di 30-50 chilometri da Londra, dotate di un alto grado di autosufficienza, residenziali e insieme industriali e commerciali, atte ad assicurare, come diceva un rapporto governativo, una happy and gracious life.

Un mirabile congegno amministrativo viene messo in atto, per

superare resistenze, campanilismi, ostacoli di vario genere: è istituito un organismo intermedio tra stato e comuni (le development corporations), col potere di acquistare i terreni, progettare, costruire, gestire le nuove città. L'iniziativa è pubblica, dello stato, che investe l'equivalente di circa 400 miliardi di lire in un prestito a basso interesse e con scadenza di sessant'anni, che verrà in seguito ammortizzato attraverso il gettito di servizi, fitti di alloggi e negozi e impianti industriali. "Per la prima volta nella storia - osserva Lloyd Rodwin - la costruzione delle città è diventata un fatto di politica nazionale a lunga scadenza, che sottopone ogni attività imprenditoriale privata a un piano generale predisposto nell'interesse pubblico". E infatti la prima cosa che si avverte visitando queste mirabili città è un'assenza: l'assenza della speculazione privata. La proprietà comune e indivisa del suolo è la condizione essenziale di quella che può considerarsi la più grandiosa operazione pubblica in fatto di urbanistica nella nostra epoca, nel mondo occidentale.

Il piano della grande Londra è dunque un piano a raggio regionale, autentica alternativa moderna al gigantismo soffocante della vecchia città: ne blocca la crescita radiocentrica, decentra industrie e residenze, crea nuove realtà urbane (nelle quali oggi abitano circa 400.000 persone) che realizzano alcuni principi urbanistici elementari, sconosciuti ancor oggi da noi. Tra questi osserviamo: l'accurata gerarchia della rete stradale (separazione tra traffico motorizzato veloce, traffico locale di accesso alle abitazioni e traffico pedonale); la distinzione tra zone residenziali, commerciali e industriali; l'inimmaginabile ricchezza di spazi verdi e ricreativi (fino a 40 metri quadrati per abitante, contro lo zero dei nostri "quartieri"); la suddivisione di ogni città in "unità residenziali" di 5-6.000 abitanti, nuclei dotati dei servizi primari (asilo, scuola elementare, centro comunitario) e dei negozi di prima necessità: l'unità di misura è la distanza che un bambino può compiere a piedi per recarsi a scuola.

Le attrezzature di livello superiore (come le scuole secondarie) sono collocate in posizione intermedia fra le varie unità residenziali, che a loro volta gravitano tutte intorno al grande centro civico posto in posizione baricentrica: un centro commer-

ziale, amministrativo e culturale, fatto di passeggi, piazze e spazi interamente pedonali, dove si trovano gli uffici, gli edifici pubblici, i locali di divertimento, i negozi e il supermarket, la biblioteca, le attrezzature sanitarie. Ai suoi margini i parcheggi, gli spazi di servizio e disimpegno: nelle vicinanze la stazione ferroviaria, le grandi strade di comunicazione. Straordinario, nella nuova città, il rispetto per l'ambiente naturale e l'accorto sfruttamento delle particolarità del terreno: ogni sforzo è fatto per creare una "scena urbana" confortevole, varia, civile.

IL FALLIMENTO ITALIANO E LO SFACOLO DELLE CITTÀ'

Anche questa grandiosa lezione non ebbe nessun effetto in Italia dove, a partire dal '50, ogni tentativo di pianificazione urbanistica comunale e territoriale è stato - scrive Giovanni Astengo - a bella posta tenuto a freno dalle autorità responsabili, "affinché la 'ricostruzione' prima e la ripresa economica poi potesse liberamente svilupparsi quando, dove e come meglio ritenessero i privati imprenditori e operatori, 'senza intoppi di piani'". Assistiamo, nel primo quindicennio del dopoguerra a un vero e proprio "rifiuto ufficiale della pianificazione urbanistica", considerata dalle onnipotenti forze della destra economica come un ostacolo al "progresso": un progresso beninteso concepito come mano libera alla speculazione privata e alla rapina del suolo.

Il risultato è che le nostre città sono diventate - scrive ancora l'Astengo - fra le più brutte, congestionate e inabitabili d'Europa. "Non abbiamo realizzato nulla, o quasi nulla, dimostrare senza arrossire; non un quartiere, non un nuovo centro direzionale o commerciale, non una nuova università, un sistema autostradale urbano, non un parco, non un risanamento conservativo in un centro storico". Non una sola delle elementari conquiste dell'urbanistica moderna è stata attuata.

Al contrario di quanto si andava facendo all'estero, mentre le città hanno continuato a crescere per addizioni successive, a macchia d'olio, casa dopo casa, senza spazi né verde né attrezzature sociali, dominate dalla casualità e dall'arbitrio, dilagando

a raggiera e a nastro lungo le strade periferiche, con folli indici di edificabilità, ogni espansione saldandosi a ragnatela con le altre, formando un tessuto sclerotizzato e paralizzante, un immondo e degradante ambiente di vita. Quanto al traffico non si è neppure tentato di distinguere e specializzare la rete stradale: la progettazione dei quartieri è proseguita sostanzialmente secondo i vecchi irragionevoli sistemi della scacchiera, utili solo alla speculazione, e della "strada corridoio" dove ogni tipo di traffico si mescola e sovrappone, fino alla stasi completa. Nessuna considerazione ovviamente per il fabbisogno di spazi ("standards"), ma solo edilizia, solo case a riempire ogni vuoto, nella stragrande maggioranza di iniziativa privata e quindi finalizzata al maggior lucro di proprietari e costruttori anziché all'interesse pubblico e popolare: col risultato che nessun problema è stato risolto anzi tutti si sono aggravati; e i quartieri sorti attorno alle nostre città si sono rivelati più inadatti alla vita moderna di quelli costruiti in età rinascimentale o barocca.

Non è necessario portare molti esempi. Roma è passata da un milione e mezzo di abitanti nel 1945 a quasi tre milioni con un piano che è eufemistico chiamare regolatore (adottato solo nel 1962, approvato nel 1965 e poi sottoposto a revisione): niente del poco di buono previsto ma tutto il peggio è stato realizzato, e la sua sterminata periferia, dove vivono i quattro quinti degli abitanti, è una vergogna di fronte al mondo civile.

Napoli è andata avanti addirittura senza piano regolatore di sorta (che non fosse quello d'anteguerra, continuamente peggiorato). I quartieri alti, costruiti tra l'altro nella voluta ignoranza delle condizioni del suolo (molte centinaia sono le frane, i crolli e i dissesti negli ultimi quattro anni, con morti e feriti), sono ancora più indecenti di quelli di Roma. Il film di F. Rosi "Le mani sulla città" ha ben illustrato l'obbrobrio urbanistico napoletano: si è arrivati a indici di 18 metri cubi per metro quadrato, (tre-sei volte superiori a quelli di un quartiere normale), e circa 300.000 vani appaiono abusivi. Le stesse caratteristiche naturali, orografiche, paesistiche che avevano resa famosa la città, sono state cancellate sotto una continua murglia: tanto che oggi è pressoché eliminata dagli itinerari turistici ("vedi Napoli e poi scappa").

Con fatica si è evitato che la Venezia storica venisse presa in mezzo al corto circuito di metropolitane translagunari, isole artificiali eccetera. Ma intanto sulla terraferma è sorta quella "cosa" che è Mestre, turpe smentita a ogni norma di civiltà, mentre si è proceduto al continuo prosciugamento della laguna per la realizzazione di sempre più vaste zone industriali, e quindi all'alterazione del delicato equilibrio idrico su cui si regge la vita della città; si sono scavati canali per l'ingresso di petroliere sempre più grosse: ponendo le premesse per trasformare la laguna in mare di petrolio, e con la prospettiva che Venezia, coi suoi abitanti e con quello che rappresenta per la cultura del mondo, salti per aria.

Non un solo piano intercomunale (e men che meno territoriale) è divenuto strumento urbanistico effettivamente vincolante. Città come Torino e Milano vengono accerchiate da cinture edilizie e industriali sempre più soffocanti, risultato della somma dei cosiddetti piani di decine e decine di comuni circostanti, tutti tesi, secondo un tipico analfabetismo urbanistico di base, a rendere praticamente edificabile tutto il territorio, e quindi a raddoppiare, triplicare, decuplicare la propria popolazione (il piano intercomunale di Milano resta per ora solo una dichiarazione di buone intenzioni).

E va da sé che gli unici a guadagnare da questa bancarotta nazionale sono stati proprietari, costruttori e società immobiliari. Già nel 1954 un assessore del comune di Roma affermava che i proprietari incameravano 60-70 miliardi di plusvalore all'anno, mentre nel 1963 un'indagine accertava che il costo delle aree a Milano aveva avuto un incremento, in pochi anni, compreso fra il 100 e il 280 per cento. Le cose sono poi peggiorate continuamente: oggi i terreni a Roma vanno da un costo di quasi un milione di lire al metro quadrato nel centro a ventimila lire in estrema periferia (secondo il tipico andamento piramidale della città sballata): in generale si può dire, per tutte le città italiane, che il costo del terreno (cioè la rendita fondiaria) arriva a incidere per il 50 per cento sul costo della casa, fino ad aumentarlo di un milione di lire a vano. Mentre le poche case costruite dagli enti pubblici su terreno preventivamente espropriato costano circa 1.300.000 a vano, quelle costruite dal libero mercato costano più di 2.500.000 lire. La speculazione edilizia, la rendita fondiaria fanno dunque raddoppiare il costo della casa.

IL BEL PAESE ALLA DERIVA

Nell'ultimo decennio tutta l'Italia (composta di più di 8.000 comuni) è stata sottoposta al rullo compressore di un'attività edilizia convulsa e indiscriminata, al di fuori di qualsiasi ragionevole ipotesi di sviluppo sociale ed economico. Gli sforzi dei programmatori, dell'opinione pubblica democratica, degli enti tecnici e culturali, dei politici benintenzionati, di alcuni fra gli stessi amministratori sono stati sistematicamente frustrati. (È il ministero dei Lavori Pubblici che, fino all'avvento delle regioni, ha dovuto esaminare e giudicare gli strumenti urbanistici dei comuni: ma disponeva soltanto di un'ottantina di tecnici, per 55 milioni di italiani).

UNA TOPOGRAFIA PROVVISORIA

Possiamo dire che i piani comunali adottati in questi anni (piani regolatori e programmi di fabbricazione, questi ultimi strumenti più semplificati e sommari) esprimono bene nella loro struttura grande maggioranza tutta l'arretratezza dell'urbanistica italiana, e in particolare:

I) mancanza di coordinamento fra i comuni contermini (ogni comune vuole industrie, strade, il massimo di edilizia eccetera); II) sovradimensionamento costante delle previsioni insediative, per cui ogni comune tende a moltiplicare sulla carta la propria popolazione, senza il minimo riferimento alla realtà e all'andamento demografico; III) estensione della fabbricabilità praticamente a tutto il territorio, così che i piani, anziché strumenti di controllo, contenimento e indirizzo, finiscono con l'essere un incentivo alla speculazione privata e alle sue iniziative sordinate; IV) costante sottodimensionamento delle aree pubbliche, a verde e per attrezzature sociali, la cui acquisizione, dato il regime privatistico dei suoli, costa troppo; V) la costante sottovalutazione ovvero il disprezzo per il potenziale naturale, storico e ambientale, per lo più in nome di quella che viene chiamata "valorizzazione turistica", che è invece rapina che annienta le risorse del turismo stesso.

Facile immaginare (vi abbiamo già accennato) quale sorte, con piani del genere, è riservata all'Italia. Bisogna rendersi conto infatti che tutto quel che oggi vediamo ancora di libero e ameno nel paesaggio e nell'ambiente naturale italiano, è tale soltanto in via temporanea, e che del tutto provvisoria è la topografia dei luoghi. Se ad essa infatti sovrapponiamo in trasparenza le planimetrie dei piani regolatori comunali, i progetti dei vari "operatori" privati e pubblici, ci accorgiamo facilmente che tutto quanto (pianure, foreste, colline, litorali, campagne, rive di laghi) è destinato a essere costruito e quindi cancellato dalla faccia della terra, con tanti saluti, se non intervengono drastici mutamenti, a quello che fu il "bel paese".

UN'ALLUVIONE DI CEMENTO: LE LOTTIZZAZIONI PRIVATIZZANO L'ITALIA

Il fenomeno più preoccupante è quello delle "lottizzazioni", che spesso hanno sostituito il piano regolatore, diventando il normale sistema di sviluppo urbanistico. E' un sistema sbrigativo e comodo: un privato, ad esempio, fa domanda di trasformare in villaggio turistico una pineta di sua proprietà e, senza che si sia minimamente verificata l'opportunità economica, urbanistica e sociale dell'iniziativa, il consiglio comunale approva e il sindaco concede la licenza.

Da un'inchiesta del ministero dei lavori pubblici del 1967 sono emersi questi dati impressionanti: solo in un quarto dei comuni italiani (cioè in circa 2.200) apparivano autorizzate lottizzazioni per quasi 115.000 ettari, per la costruzione 1.750 milioni di metri cubi, pari a oltre 18 milioni di vani (e altrettanti abitanti), quanti sarebbero necessari per colmare in un decennio l'intero fabbisogno nazionale di alloggi. Inutile dire che una tale alluvione lottizzatoria non è servita a colmare alcun fabbisogno reale, poiché si è verificata al di fuori di qualsiasi piano di interesse generale, ed è il semplice risultato del completo cedimento degli enti locali all'interesse privato.

Essa ha invece aggravato tutti gli squilibri esistenti. Le lottizzazioni si addensano nelle zone a maggiore concentrazione urbana (triangolo industriale, fascia lombardo-veneta, area romana, napoletana eccetera), e non hanno il minimo rapporto con l'anda-

mento della popolazione (i vani previsti nel Lazio, ad esempio, presentano un'eccedenza di oltre 850.000 unità sull'incremento demografico, con comuni di diecimila abitanti che concedono lottizzazioni per cento e duecentomila). Quanto alla loro qualità, quelle lottizzazioni sono espressione della più squallida incultura: sono fatte in genere di centinaia di lotti e di case accatastate gli uni addosso agli altri a scacchiera o a circonvoluzioni concentriche (come nel "gioco dell'oca"), per il 75 per cento non contengono alcuna indicazione di aree pubbliche, e solo per un quinto ricadono in comuni dotati di un qualche strumento urbanistico.

L'alluvione edilizia investe le parti più pregiate del territorio, proprio là dove più rigorosa dovrebbe essere l'opera di pianificazione: zone collinari, archeologiche, coste di mari e laghi, distruggendole e privatizzandole. La localizzazione degli insediamenti e l'utilizzazione del suolo ubbidisce esclusivamente alla distribuzione delle proprietà: le lottizzazioni sorgono secondo l'utile dei privati, i quali poi accollano alle già esaurite finanze comunali le spese per strade, luce, acqua eccetera.

Oltre che in denaro, la collettività finisce dunque col pagare in congestione e disordine uno "sviluppo" che è semplicemente un'operazione di speculazione fondiaria. Come scrive Michele Mar-tuscelli che ha diretto l'inchiesta, "il lottizzatore italiano non è nemmeno un imprenditore, ma un semplice mercante di terreni", il suo interesse per il completamento dell'iniziativa cade non appena la maggior parte dei lotti è stata venduta, e il proprietario viene a incamerare la differenza tra il valore dei terreni divenuti edificabili e quello originario agricolo.

Certo, fortunatamente, solo una parte di quelle sgangherate previsioni lottizzatorie è stata realizzata (e in più, una nuova legge del 1967, la "legge-ponte", come vedremo, ha introdotto limitazioni e innovazioni in materia), ma un risultato deleterio è intanto stato ottenuto con la semplice approvazione di quelle iniziative: l'edificabilità potenziale dei terreni investiti, e quindi lo spreco irrimediabile di quella risorsa preziosa e limitata che è il territorio.

DIECI ANNI PERDUTI: IL FANTASMA DELLA NUOVA LEGGE URBANISTICA

Ci si può domandare a questo punto quali sono stati gli sforzi della classe dirigente italiana per arginare un così totale fallimento urbanistico e per elaborare una moderna legislazione.

Questi tentativi ci sono stati e sono tutti falliti. L'avvio fu dato nel 1960 dalle proposte formulate dall'Istituto nazionale di urbanistica, ma bisogna attendere fino agli inizi del 1962 per trovare nelle dichiarazioni programmatiche del governo (presieduto da Fanfani) accenni alla programmazione economica e alla necessità di una nuova legge urbanistica: il primo progetto di questa porta il nome del ministro dei lavori pubblici, Fiorentino Sullo.

Era questa una proposta, per l'Italia, fortemente innovatrice, perché conteneva alcuni principi capaci di cambiare il corso delle cose: esproprio generalizzato a prezzo agricolo delle aree destinate all'espansione urbana, urbanizzazione dei terreni (cioè la realizzazione dei principali servizi) a carico dell'ente pubblico e quindi loro cessione con diritto di superficie ai privati. (Quei terreni cioè rimanevano pubblici, e i privati avrebbero acquistato il diritto di costruire a un prezzo maggiorato delle spese sostenute dal comune: veniva così praticamente eliminato il fenomeno della rendita fondiaria).

Erano criteri in uso da decenni nei paesi più evoluti: ma contro la proposta Sullo venne scatenata la violenta gazzarra della destra economica e politica, che vedeva venir meno la possibilità di continuare ad appropriarsi indebitamente di miliardi di plusvalori, e dissolversi quella miniera d'oro che era stato sempre il suolo nazionale.

La destra e la stampa compiacente favoleggiò che si voleva "portar via la casa agli italiani", "annientare la proprietà privata", che sarebbe seguita la "paralisi dell'edilizia" e via dicendo (quando invece, sottraendo il suolo urbano alla taglia della speculazione e del profitto, quella proposta avrebbe consentito la creazione di quartieri e città finalmente decenti e favorì la realizzazione di ingenti programmi di edilizia economica e popolare). Quegli slogan orecchiabili, orchestrati dalla propaganda degli interessati, riuscirono a mandare tutto a monte: e lo

stesso Sullo si rese conto che la battaglia era perduta (come racconta nel suo libro "Lo scandalo urbanistico"), quando tornando un giorno a casa si sentì chiedere dai suoi stessi familiari se davvero "voleva togliere loro la casa".

Impegni per una nuova legge urbanistica vennero in seguito presi dal primo governo di centro-sinistra, presieduto da Aldo Moro (dicembre 1963). La nuova legge - si dichiarava - avrebbe assicurato la preminenza dell'interesse pubblico, avrebbe messo i proprietari in posizione di indifferenza rispetto alle scelte di piano regolatore e avrebbe provveduto all'avocazione alla comunità dei plusvalori.

Su queste basi veniva elaborata una nuova proposta (marzo '64, ministro Pieraccini): è mantenuto l'esproprio, ma il prezzo non è più quello agricolo e l'indennizzo viene rapportato al valore dei terreni nel 1958, e viene abolito il diritto di superficie. Per di più venivano esentati dall'esproprio tutti i progetti che erano stati presentati prima del 12 dicembre 1963: col risultato che, mentre la legge cadeva insieme al governo, veniva in tutta Italia rilasciata una valanga di licenze edilizie, nuovo incentivo al disordine urbanistico, allo spreco di capitali, al rialzo dei prezzi, al consumo del territorio.

Un terzo progetto di legge fu quello del luglio 1964, in seguito agli accordi per la formazione del secondo governo Moro di centro-sinistra (ministro dei lavori pubblici, Mancini), e segna un nuovo passo indietro. L'indennità di esproprio viene addirittura valutata in base alla legge del 1885, che lascia ai privati gran parte dei plusvalori: e tale è la casistica degli esonerati, che la nuova proposta venne chiamata dagli urbanisti la legge, anziché dell'esproprio, dell'"esonero generalizzato". Anch'essa tuttavia non arrivò mai in Parlamento.

AGRIGENTO COME L'ITALIA

Passò altro tempo, e mentre si aggravava la bancarotta delle città italiane e dei loro piani regolatori, mentre dappertutto si rilasciavano licenze e lottizzazioni, si registrava (19 luglio 1966) la frana di Agrigento.

L'emozione fu grande: ma ci si accorse subito che essa non era stata causata da nessun evento "naturale" bensì dalla scandalosa politica urbanistica praticata da quel comune. Come si legge nel rapporto della commissione d'inchiesta subito istituita dal ministero dei lavori pubblici, essa era il risultato di "uno stato diffuso di illegalità", della "colpevole inerzia dell'amministrazione a tutti i livelli, dell'assenza di qualsiasi cura per un assetto urbanistico civile", con conseguente scempio di un paesaggio unico al mondo. La complicità tra amministratori e operatori privati, "preoccupati solo dal massimo sfruttamento delle aree", aveva portato a costruire sulle falde dei dirupi, senza provvedere ai consolidamenti, alla regolazione del deflusso delle acque sia di superficie che di fogna, senza sistemazione del terreno sconvolto dalle opere, senza alcuna preoccupazione per i servizi indispensabili, viabilità, spazi pubblici, verde.

La frana era stata causata dall'enorme sovraccarico edilizio, dall'opera distruttiva e insensata dei cantieri: era insomma stato perpetrato un "indiscriminato massacro urbanistico", "un delitto contro le leggi e contro natura". Ben 3.500 vani (!) risultavano costruiti negli ultimi anni in contrasto con tutte le norme esistenti. La legge usata come fatto personale, l'attività edilizia intesa esclusivamente come lucro, profitto, illegalità, rapina, stupidità: Agrigento riproduceva in piccolo (se così si può dire) la generale situazione italiana, da Roma a Napoli, da Palermo a Mestre, e il suo rifiuto della pianificazione nell'interesse pubblico.

L'impressione fu che si fosse davvero toccato il fondo (ma la destra continuava a far credere che si era trattato di un "caso eccezionale"): un anno dopo viene emanato il primo provvedimento legislativo di un certo peso in materia urbanistica, la "legge-ponte".

LA LEGGE-PONTE DEL 1967

E' la legge del 6 agosto 1967 (ministro dei lavori pubblici Mancini), che reca "modifiche e integrazioni" alla legge del '42, nell'intento di portare un minimo d'ordine nell'attività edilizia e urbanistica. Essa limita le possibilità edificatorie nei comu-

ni sprovvisti di strumenti urbanistici (che sono sempre la grande maggioranza) e quindi mira a promuovere l'impegno pianificato; aumenta le sanzioni penali per le illegalità e stabilisce l'intervento sostitutivo dello stato contro i comuni inadempienti, e quindi cerca di porre un freno al dilagare dell'abusivismo; stabilisce l'illegittimità delle lottizzazioni in mancanza di piano regolatore o programma di fabbricazione, e l'assunzione da parte dei privati delle spese per l'urbanizzazione "primaria" (strade, fognature, acqua, luce eccetera) e di parte di quella secondaria (verde, scuole, centri sociali, ambulatori, eccetera): e quindi tende a ridare all'ente pubblico una parte almeno di iniziativa nelle scelte di piano.

Inoltre, con due decreti successivi (1 e 2 aprile 1968), per la prima volta nella storia italiana e decenni di ritardo sui paesi stranieri, essa prescrive alcune norme elementari di decenza urbanistica. Stabilisce le distanze minime da osservare nell'edificazione ai lati di strade provinciali, statali, autostrade: e prescrive i "minimi standards", cioè le percentuali di spazio che ogni piano deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico.

Viene così stabilito che ogni cittadino ha diritto a un minimo di 18 metri quadrati di spazio, così ripartiti: 4,5 per asili nido, scuole materne e dell'obbligo; 2 per attrezzature di interesse comune (culturali, assistenziali, amministrative, religiose, sociali, sanitarie eccetera); 2,5 per parcheggio; 9 per il verde, parchi, giardini, gioco, sport. (Ricordiamo che fin dal 1935 il piano regolatore di Amsterdam prescriveva, per il solo verde, un minimo di 25 mq. per abitante).

Dunque, un passo avanti era stato compiuto: ma le pressioni della destra furono ancora una volta tali che tutto venne immediatamente rimesso in discussione, e la portata innovatrice della legge gravissimamente menomata.

UN ANNO INFAUSTO: IL SECONDO DILUVIO EDILIZIO

Il primo attentato contro la legge è contenuto nella legge stessa. Questa, come s'è visto, diceva in pratica ai comuni sprovvisti di piano: fin quando non vi sarete dato uno strumento urbanistico, non potrete costruire più di un metro cubo e mezzo per me

tro quadrato nei centri abitati, più di un decimo di metro cubo per metro quadrato nelle zone esterne, e per un'altezza non superiore a tre piani. Se vorrete costruire di più, dovete decidervi ad adottare un piano regolatore o un programma di fabbricazione. Senonché, durante la discussione in Parlamento erano prevalsi ancora una volta i soliti criteri di opportunità politica, il timore che l'attività edilizia venisse "scoraggiata", ed era stato perciò introdotto un emendamento per cui quelle limitazioni avrebbero trovato applicazione soltanto a partire dal 1° settembre '68, cioè un anno dopo l'entrata in vigore della legge stessa (31 agosto 1967).

Veniva istituito cioè il famigerato "anno di moratoria": durante il quale proprietari e costruttori si buttarono a fare il pieno di licenze edilizie, e le amministrazioni comunali a rilasciarle. Tre righe (articolo 17, comma 7) erano bastate a compromettere lo spirito della legge: fatta per frenare il caos nei comuni senza piano, diventava un incentivo all'edificabilità indiscriminata proprio in quei comuni fino allora renitenti a darsi una qualunque disciplina.

Così, alla fine del 1968, un'altra indagine condotta dal ministero dei lavori pubblici in collaborazione con l'istituto centrale di statistica, rivelava un dato catastrofico: in tutta Italia, nel solo anno di moratoria (1° settembre 1967-31 agosto 1968) erano state rilasciate licenze per 8 milioni e mezzo di vani residenziali (più 240 milioni di metri cubi per altre costruzioni), quasi il triplo della media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente.

Un nuovo boom, una nuova alluvione edilizia (dopo quella del 1963-64 e dopo quella delle lottizzazioni), si era rovesciata sul paese nel più completo disordine, e ancora e sempre fuori da ogni inquadramento urbanistico. Come per le lottizzazioni, questa nuova caterva di case veniva ad aggravare tutte le storture in atto. La quasi totalità dei vani si concentrava infatti in poco più di un quinto dei comuni italiani, per il 66 per cento nell'Italia settentrionale: investendo le supercongestionate aree metropolitane, le zone adiacenti a strade nazionali e autostrade, i territori di maggior pregio naturale e paesistico, dalla Liguria al Gargano, dalla riviera adriatica agli Appennini, i parchi na-

zionali. Pescasseroli (uno dei maggiori scandali edilizi italiani), nel cuore del parco d'Abruzzo, aveva registrato un incremento percentuale del 500 per cento.

TUTTI I VANTAGGI AI PRIVATI, TUTTI I DANNI ALLA COLLETTIVITA'

Quali gli effetti di questa calamitosa emorragia di licenze? Grazie all'indiscriminata disponibilità di mutui bancari (cioè: il risparmio di tutti i cittadini che finanzia la speculazione privata), quegli investimenti massicci nel settore edilizio hanno provocato la solita spirale: aumento dei prezzi dei materiali e quindi del costo delle costruzioni. In secondo luogo, l'enorme incentivazione all'edilizia privata ha provocato la rarefazione dei capitali necessari agli investimenti pubblici in altri settori, dalle infrastrutture alle abitazioni popolari ai servizi sociali, riversando una massa di alloggi di tipo medio e di lusso su un mercato già saturo.

In terzo luogo, quella frana di licenze (che in un solo anno avrebbe potenzialmente aumentato di un terzo l'intero patrimonio edilizio italiano) ha bruciato una parte considerevole delle aree ancora libere e disponibili, eliminando la possibilità di realizzare quegli spazi di uso pubblico che pure la legge prescrive. Qualunque sia stato poi il numero degli edifici effettivamente ultimati, si è favorita l'ulteriore privatizzazione del suolo, la crescita mostruosa delle città (che a sua volta incrementa l'ondata migratoria), intralciando sempre più il già stentato cammino dei piani regolatori.

Ancora una volta dunque si era creduto di dare "ossigeno" all'edilizia, favorendo dissenatamente l'attività dei privati: il risultato, come sempre, era la congestione, il soffocamento, l'asfissia delle città e del territorio.

ANCHE LA CORTE COSTITUZIONALE CONTRO L'INTERESSE PUBBLICO

Il secondo colpo contro l'urbanistica italiana venne portato nel 1965 dalla Corte Costituzionale, tre mesi dopo la legge-ponte.

Questa non aveva potuto modificare, per quanto riguarda il regime dei suoli, la legge del 1942; e questa, per gli spazi da destinare a uso pubblico (parchi, scuole, ospedali eccetera) si limitava a stabilire che il piano regolatore apponesse su di essi un vincolo a tempo indeterminato e non indennizzabile, rimandando il pagamento dell'indennizzo a un tempo successivo: quando cioè sarebbero stati approvati i "piani particolareggiati di esecuzione, zona per zona, e si sarebbe proceduto all'esproprio, il che poteva essere procrastinato assai a lungo nel tempo.

La corte costituzionale sentenziava che quella disposizione (cioè: vincolo di piano generale senza indennizzo, e rinvio dell'esproprio a tempo indeterminato) equivaleva in pratica a un esproprio senza indennizzo, e come tale era incostituzionale: e che quindi i comuni dovevano indennizzare subito i privati per quei vincoli, pena la decadenza di questi. Con il che tutta l'urbanistica italiana andava all'aria. Dove infatti, tanto per fare un esempio, il comune di Roma avrebbe potuto trovare dall'oggi al l'indomani i 500 e passa miliardi necessari a espropriare subito le aree vincolate a verde, scuole, ospedali dal piano regolatore?

Lo sgomento fu enorme. In convegni e dibattiti, urbanisti e amministratori calcolarono che una città media avrebbe dovuto pagare 30-40 miliardi ai proprietari di aree e agli speculatori, e nelle zone di edilizia intensiva un indennizzo di circa 3 milioni per abitante. Il diritto dei privati di incamerare la rendita parassitaria (in danno della comunità che l'aveva creata!) veniva così solennemente sancito, facendo compiere alla legislazione italiana un salto indietro addirittura rispetto alla legge (fascista) del 1942, con la prospettiva per le città italiane di diventare compatti impasti di cemento e asfalto, senza neppure più una aiola spartitraffico.

TRE MILIARDI DI ITALIANI?

Il diritto di edificare veniva dunque, a dispetto dell'orientamento generale di tutti i paesi civili, considerato "connaturato" con la proprietà dei suoli; e sulla rivista "Urbanistica", Giovanni Astengo poteva commentare che la logica conseguenza non

poteva che essere questa: anche attribuendo un indice di fabbricabilità modesto (un metro cubo per metro quadrato) ai 30 milioni di ettari che costituiscono il territorio italiano, l'Italia potrebbe tranquillamente ospitare tre miliardi e passa di persone, cioè l'intera popolazione del globo!!!

In successive dichiarazioni il presidente della Corte Costituzionale ammetteva bensì generosamente che il plusvalore dei terreni è creato dalla comunità e quindi "non è giusto che ne benefici parassitariamente chi non ne ha merito", ed auspicava nuove leggi che prevedessero l'esproprio a prezzo agricolo delle aree comprese nei piani particolareggiati (come aveva proposto il ministro Sullo), ovvero la separazione fra diritto di proprietà e diritto di edificare (cioè riservando ai privati il solo diritto di superficie). Ma non è con gli auspici che si rimedia: il colpo mortale era stato dato, e tutti i piani regolatori venivano messi in crisi.

E il governo, cronicamente incapace da anni e anni di provvedere a qualsiasi riforma nel senso indicato, non trovava di meglio che emanare una legge-tampone (19 novembre 1968). Poiché quei vincoli a tempo indeterminato erano stati definiti incostituzionali, si dava ad essi una validità di cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore: dopo di che, se non vengono approvati i piani particolareggiati e relativo esproprio, perdono ogni efficacia. Cinque anni: se non succede qualcosa di straordinario, nel 1973 cala definitivamente il sipario sull'urbanistica italiana.

GRANDIOSE REALIZZAZIONI STRANIERE

Risaliamo dal fondo della situazione italiana per respirare un'aria migliore e vedere cos'hanno nel frattempo saputo fare alcuni paesi stranieri: prendiamo qualche esempio da Inghilterra, Olanda, Danimarca, Svezia. L'Italia si può ben considerare un paese sottosviluppato, la cui distanza dai paesi progrediti continua ad aumentare.

LE NEW TOWNS INGLESI - E IL DIRITTO DI SUPERFICIE

In Gran Bretagna la costruzione di nuove città, iniziata come abbiamo visto nel 1946, prosegue con continui perfezionamenti. Le città realizzate sono oggi una ventina, di cui otto nella regione di Londra (Welwyn, Stevenage, Hatfield, Harlow, Basildon, Crawley, Bracknell, Hemel, Hempstead) e ospitano circa 400.000 abitanti.

Organizzate in unità residenziali ognuna col suo centro di servizi e raggruppate intorno al grande centro civico, servite da una rete stradale ramificata e specializzata, circondate da distese verdi, agricole e boschive, profondamente penetrate dal verde e dalle zone ricreative, esse costituiscono la più grande impresa urbanistica di iniziativa pubblica del nostro secolo.

Ogni fine di lucro è stato bandito. E' lo Stato che assicura i prestiti per finanziare l'operazione a condizioni molto vantaggiose (rimborsabili in sessant'anni, ad ammortamento differito e a interesse moderato): finora gli investimenti statali ammontano a mille miliardi. Le "development corporation", l'organismo pubblico preposto alla progettazione, costruzione, urbanizzazione e gestione, acquista i terreni a prezzo agricolo, li urbanizza e li affitta a lungo termine a imprese, enti e privati, che vi costruiscono: la grande maggioranza delle case di abitazione è tuttavia costruita direttamente dalla "development corporation" stessa.

E' il salutare principio del "diritto di superficie", cioè la netta separazione fra proprietà del suolo (che resta comune) e diritto di costruire (per ottenere il quale i privati devono pagare un affitto). Ed è attraverso gli affitti di case, servizi commerciali, impianti industriali che l'ente promotore e gestore si rifà delle spese sostenute e rimborsa allo stato gli interessi e gli ammortamenti dei mutui. Così la nuova città è un organismo che si autofinanzia e che ha il bilancio in attivo: l'urbanistica diventa un successo anche economico per l'intera comunità, anziché, come da noi, un affare lucroso solo per i privati, proprietari, costruttori e speculatori. E può essere soddisfatto anche il fine ultimo di giustizia sociale: dare a tutti, senza distinzione di classe o di reddito, un alloggio servito dalle attrezzature pubbliche più efficienti e a prezzo conveniente. Gli affit-

ti nelle new towns attorno a Londra vanno da un minimo di 120.000 l'anno a un massimo di 240.000 lire.

Un'operazione così imponente ha naturalmente via via presentato difficoltà e nodi da sciogliere (si pensi appena al problema dell'occupazione, a quelli posti dall'età media estremamente bassa della popolazione, all'adattamento di tanta gente a condizioni ambientali del tutto nuove): ci si è accorti che per garantire una vita urbana più completa occorre aumentare la dimensione degli insediamenti. Di qui la creazione di città più grandi, come la straordinaria Cumbernauld in Scozia, e il progetto di altre per 150-200.000 abitanti a sud-ovest di Londra, nel quadro di una pianificazione regionale sempre più estesa, in cui è messo a profitto il prezioso bagaglio di esperienze fatte in oltre vent'anni.

L'OLANDA - E I GRANDI PIANI

Per l'Olanda abbiamo già accennato alla ricostruzione di Rotterdam e al piano di Amsterdam del 1935. Occorre adesso parlare della realizzazione di quest'ultimo, e in particolare dei quartieri occidentali ultimati nel decennio scorso. Sono "quartieri-giardino" in cui il tessuto portante è costituito dagli spazi ricreativi e verdi: sono quartieri (al solito, la parola esprime una realtà ben diversa da quella cui siamo abituati in Italia) pianificati in ogni particolare, in base alle norme di civiltà ormai dappertutto praticate fuori che da noi.

I quartieri-giardino di Amsterdam

Edifici a un piano, per famiglie numerose, intorno a un'area verde di uso comune, edifici a quattro piani attorno a un'area sistemata per i giochi dei più piccoli, edifici alti che sovrastano ampie aree libere: il verde e gli impianti sportivi formano una rete capillare e differenziata, sempre percorribile a piedi, comprendente giardini familiari (che la gente prende in affitto per praticare giardinaggio e orticoltura), giardini condominiali, giardini pubblici veri e propri, campi sportivi dimensionati a seconda dell'età e dei relativi esercizi preferiti, verde annesso

alle scuole. Il tutto realizzato in misura di circa 30 metri quadrati per abitante, mentre in Italia il verde dei quartieri nuovi si riduce normalmente a zero.

La grande invenzione urbanistica è che questi quartieri, che oggi ospitano 120.000 abitanti e costituiscono un omogeneo settore di espansione di Amsterdam, gravitano intorno a una vastissima zona parco (lo Sloterpas) creata, oltre che per fornire a tutti le più vaste possibilità di ricreazione, per bloccare, verso ovest, ogni ulteriore ampliamento urbano. Si tratta di un lago di circa 100 ettari, lungo quasi due chilometri e largo 500 metri: l'area verde che lo circonda è più che doppia, in parte sistemata a bosco e a prato, con piste per biciclette, campi di gioco e sportivi, terrazze belvedere, e in parte attrezzata per il bagno e gli sport nautici, il tutto realizzato con un'intelligenza tecnica che è difficile descrivere.

In complesso, i 120.000 abitanti dei quartieri occidentali di Amsterdam hanno a disposizione una quantità di aree verdi e ricreative superiore a tutto il verde effettivamente a disposizione dei quasi tre milioni di romani o dei quasi due milioni di milanesi.

La natura nelle città

Col passare degli anni il piano del '35 è stato continuamente aggiornato e approfondito, per assumere dal 1962 una dimensione regionale, comprendente parecchi comuni: è il piano della "Grande Amsterdam", di cui protagonista (oltre ai "piani" costituiti dagli insediamenti residenziali, industriali eccetera) è il "vuoto", cioè il verde e la campagna libera o attrezzata. La città si espande a ventaglio, secondo direttrici radiali discontinue: a quella occidentale già completata attorno allo Sloterpas, se ne aggiungono ora altre due a sud e a est, ciascuna per oltre 100 mila abitanti, separate le une dalle altre da immense zone verdi e naturali, superiori alle zone da urbanizzare.

La prima è già compiuta ("Il Bosco") di circa 900 ettari, le altre due misurano rispettivamente 1.400 e 1.300 ettari: insomma, agli sviluppi edilizi corrisponde con perfetta equivalenza la creazione degli spazi per il tempo libero e la salute pubblica,

all'avanzare ordinato e controllato della città nel territorio fa riscontro la profonda penetrazione della natura, secondo un principio generale dell'urbanistica moderna. Così la qualità di vita ad Amsterdam migliora continuamente: nel 1930 aveva 7 metri quadrati di verde per abitante, oggi ne ha 24, nel duemila ne avrà 55, esattamente all'incontrario delle città italiane che non registrano alcun miglioramento e che invece sprofondano sempre più nel caos e nell'inquinamento.

Un discorso analogo vale per Rotterdam, rinata splendidamente dalle ceneri della guerra, e diventata il secondo porto del mondo. Al grande incremento demografico si è risposto con espansioni e quartieri modello (Hoogvliet, Pendrecht eccetera), dove anche solo le percentuali di utilizzazione del suolo sono indicati: alle costruzioni è riservato il 24,8 per cento, alla viabilità il 16,5, a parchi, giardini e terreni sportivi il 46,5 per cento. Non c'è bisogno di commento. Quanto al centro ricostruito, da segnalare il "Lijnbahn", la stupenda passeggiata pedonale tra negozi e abitazioni.

Il demanio delle aree

Così grandi successi urbanistici sono resi possibili dalla proprietà pubblica dei suoli. Da gran tempo infatti non si dà operazione urbanistica senza che il terreno venga preventivamente acquistato a prezzo agricolo (municipalizzazione, demanializzazione delle aree fabbricabili), dopo di che il comune procede alla sua urbanizzazione, per cederlo poi in affitto a privati, enti e cooperative. E il maggior valore va ad arricchire le finanze pubbliche.

A tutto il 1965 il patrimonio di aree urbane in Olanda ammontava a 25.000 ettari. Un terzo del territorio dell'Aja è proprietà del comune, a Rotterdam (700.000 abitanti) in venti anni sono stati acquistati 3.000 ettari per le nuove espansioni: degli ottomila ettari che costituiscono la zona urbana di Amsterdam, ben 6.000 sono di proprietà pubblica, e il prezzo di acquisto negli ultimi quindici anni è stato di 500-600 lire al metro quadrato.

Come Dio creò il mondo, gli olandesi hanno creato l'Olanda

Ma un paese come l'Olanda, che ha la maggiore densità di popolazione d'Europa e un'estrema scarsità di terra, sta anche provvedendo alla pianificazione nazionale, cui viene subordinata quella delle città. Amsterdam, ad esempio, viene a trovarsi in mezzo a due grandi territori in rapida evoluzione: da una parte la "Randstad Holland", dall'altra i "polder" dell'ex-Zuidersee.

La "Randstad Holland" è la zona settentrionale del paese che comprende le maggiori città disposte quasi ad anello (di qui il nome): Amsterdam, Haarlem, Leida, L'Aja, Rotterdam, Utrecht, Hilversum, in cui, su un territorio pari ad appena il 5 per cento del paese, si concentra il 37 per cento della popolazione. In un rapporto governativo del 1966 sono tracciati i principali criteri che devono regolare gli sviluppi: mantenimento del carattere policentrico della regione per impedire la "conurbazione", cioè la saldatura delle città in espansione; creazione, come si sta facendo, di vastissime zone libere di separazione (veri e propri "cunei verdi"), rispetto dell'individualità dei vari nuclei storici, sistemazione al centro dell'anello di una regione rurale per l'agricoltura e la ricreazione pubblica.

I "polder" sono le terre ottenute prosciugando l'ex-mare del Sud (Zuidersee), a cominciare dal 1932 quando fu costruita la Grande Diga, che sbarrò una superficie di 225.000 ettari. È l'autentico, gigantesco miracolo olandese: anno dopo anno, decine di migliaia di ettari che già furono di acqua salata vengono trasformati in territorio agricolo ad alto livello di meccanizzazione e produttività, in nuove realtà urbane, industriali eccetera.

Una passeggiata sulla grande diga, una visita al polder nord-orientale, ai suoi poderi modello, alla nitida cittadina di Emme loord, ci fa capire la verità del detto popolare secondo cui, "come Dio ha creato il mondo, così gli olandesi hanno creato l'Olanda". Tutto quello che si vede, compresi i boschi e i corsi d'acqua, è stato inventato dall'uomo per l'uomo: e in nessun'altra parte del mondo si ha una così grandiosa sensazione di quanto può fare una società civile, organizzata nell'interesse pubblico, per il progresso della collettività.

Nulla è precario e provvisorio come da noi. Tutto è frutto di

scelte precise, di preparazione culturale, di maturità tecnica, di lungimiranza politica ed economica. Sono circa mezzo milione gli abitanti che verranno sistemati in queste terre: e sono già cominciati i lavori di quella che ne sarà la capitale, la nuova città di Lelystad (dal nome dell'ingegnere della grandediga) per 100.000 abitanti.

LA GRANDE COPENHAGEN - E IL PIANO A MANO APERTA

La Danimarca ci offre un altro esempio di pianificazione regionale: il piano della Grande Copenhagen (1957-61). Anche qui, lo scopo è di arrestare lo sviluppo concentrico della città e di incanalarlo lungo assi periferici serviti da rapide linee ferroviarie, distanziati da ampie distese agricole e boschive: i tempi di percorrenza verso il centro non dovranno superare i 45 minuti, la dislocazione degli insediamenti (residenziali, commerciali, industriali) dovrà essere tale da ridurre la durata degli spostamenti pendolari, diminuendo la congestione della zona centrale e facilitando l'accesso alle zone ricreative.

È il piano detto delle "cinque dita" o della "mano aperta", per la disposizione delle direttrici di espansione. Un semianello autostradale smista il traffico lungo il perimetro della città, ma la prevalenza è data al mezzo di trasporto pubblico, con le previste linee ferroviarie radiali. Per risparmiare le zone a nord di grande interesse paesistico e per evitare i pericoli dello sviluppo radiocentrico, il piano individua una direzione preferenziale verso ovest (cioè verso le città principali del paese e del continente), dove sono previste "sezioni di città" dell'ordine di 250.000 abitanti.

Il rispetto della natura

Questo programma di pianificazione regionale nasce, si può dire, dalla necessità di conservare paesaggio e natura. Il piano della Grande Copenhagen è stato preceduto, fin dagli anni trenta, da un'approfondita proposta per le "fasce verdi della regione", per cui vennero vincolate vaste estensioni di terreno: 4.600 ettari di verde, 6.800 ettari di foreste, 1.600 ettari di laghi

(100 metri quadrati di verde per abitante in un raggio di poche decine di chilometri).

Questo per l'area metropolitana. Quanto al comune di Copenhagen (800.000 abitanti), il verde misura oltre 800 ettari (oltre 10 metri quadrati per abitante), dai parchi naturali disposti come un'ininterrotta cintura alla periferia, ai parchi di quartiere, ai giardini sotto casa: la legge prescrive che ogni otto appartamenti sia realizzato un campo di gioco per bambini. Come in ogni altra città scandinava i nuovi quartieri osservano il rispetto di severi rapporti tra area totale e area edificabile: si vedano appena quelli di Skoleparken, Sollerød Park, Bellahøj, Bredalsparken, Brøndbyparken e Nygårdsparken.

I quartieri-parco

In questi ultimi gli enormi edifici popolari di sedici piani sono separati da distese verdi di 200-300 metri: nelle quali sono sistemate magnifiche attrezzature per il gioco e lo sport, tra cui grandi piscine costruite a regola d'arte, che da noi possono permettersi solo i miliardari. Lungo la direttrice di espansione occidentale sta sorgendo la nuova città di Albertslund, col suo grande centro civico, commerciale e culturale.

Anche a Copenhagen la regola è l'acquisizione tempestiva da parte del comune delle aree da urbanizzare: nel 1951 le proprietà comunali, solo al di fuori dei confini amministrativi, i più interessanti per gli sviluppi futuri, ammontavano a circa 3.000 ettari. Il comune dà in affitto i terreni a lunga scadenza, riservandosi il diritto di rientrarne in possesso alla fine, costruzioni comprese, allo stesso prezzo a cui è avvenuta la cessione (come in Inghilterra e dovunque sia applicato il diritto di superficie). Secondo i dati del 1960, il comune è proprietario di un quarto della fascia periferica cittadina, per una profondità di 4-6 chilometri.

Il 90 per cento dell'attività edilizia è svolta da società cooperative e società anonime senza fine di lucro, che si giovano di sovvenzioni comunali e statali: l'ente pubblico controlla così tutta l'attività urbanistica, agendo da calmiera contro ogni forma di rialzo dei prezzi e di speculazione edilizia.

LA GRANDE STOCOLMA - E LE CITTA' SATELLITI

Un'altra grande lezione ci viene dalla Svezia, in particolare dal piano della Grande Stoccolma (per circa 1.300.000 abitanti). Esso si attua per quartieri di 10-15.000 abitanti, separati da grandi estensioni di campagna, di acque, rocce, foreste e raggruppati in "città-satelliti" di 60-100.000 abitanti. Ogni quartiere sorge attorno a una stazione della metropolitana, iniziata nel 1946 e che ora ha raggiunto i 70 chilometri (altri tronchi sono in costruzione). E' la metropolitana che è diventata la molla, la guida degli sviluppi urbanistici: e non, come le nostre, un semplice, costoso, tardivo buco sotterraneo che riproduce, conferma ed aggrava tutte le distorsioni di uno sviluppo edilizio sgangherato e nemico dell'uomo.

La stazione immette direttamente nel centro commerciale, amministrativo e sociale del quartiere, intorno al quale si dispone, per un raggio di un chilometro e con densità decrescente verso la periferia, l'insediamento residenziale. Anche queste città satelliti (Vällingby, Fårsta, Skaerholmen, la maggiore e la più recente di tutte), come le new towns inglesi, offrono posti di lavoro in uffici e industrie, presentano una completa separazione tra i vari tipi di traffico e una straordinaria ricchezza di aree verdi e ricreative. In ogni nuovo gruppo di costruzioni viene realizzata un'"aia" per i giochi dei più piccoli sotto casa (100-200 metri quadrati ogni trenta appartamenti) e un'area dieci volte maggiore ogni cinquanta appartamenti, per i ragazzi; nella costruzione delle scuole si realizzano campi sportivi e aree verdi nella misura di 10 metri quadrati per ragazzo. Grandi parchi lineari percorrono il quartiere e permettono di portarsi ovunque (ai negozi, al lavoro, a scuola) senza mai attraversare una strada di traffico.

In generale, nelle nuove città l'area riservata alla ricreazione all'aria aperta ha un'estensione superiore alla metà di quella destinata alla residenza: gli standards sono altissimi, tanto che (come per i nuovi quartieri di Amsterdam) i 60.000 abitanti della città di Vällingby hanno a disposizione più verde di quello esistente a Milano...

Stupefacenti sono i centri civici delle città satelliti, tutti ovviamente pedonali, un insieme di piazze e percorsi coperti,

dove sono presenti tutti i possibili servizi: la gamma vastissima dei negozi e locali pubblici, cinema, teatro, grandi magazzini, ristoranti, banche, uffici amministrativi, gabinetti medici gratuiti, la casa della gioventù (gestita dai giovani dove è possibile apprendere mestieri e svolgere le più svariate attività creative e culturali), la biblioteca-discoeca eccetera.

La proprietà e la festosità dell'arredo, l'assenza di ogni traffico (grandi parcheggi sotterranei o a più piani sono sistemati ai margini), la qualità dell'architettura, l'animazione e l'alcrità della folla, danno a questi centri un forte carattere urbano, ne fanno un luogo di incontro, di identificazione e di partecipazione popolare.

La proprietà pubblica del suolo

Anche qui, una grandissima parte dei suoli è di proprietà pubblica, comunale: dei 18.000 ettari del comune di Stoccolma, oltre 12.000 sono di proprietà pubblica. La politica di acquisizione dei suoli fu iniziata nel 1904, ed è proseguita incessantemente fino ad oggi, andando ben al di là dei confini amministrativi, in vista dello sviluppo della Grande Stoccolma nei venti e più comuni vicini: cosa per cui oggi Stoccolma può vantare un demanio di aree edificabili o a verde di oltre 50.000 ettari (come se il comune di Milano possedesse un demanio due volte e mezzo superiore alla propria estensione), che sono state acquistate per una spesa complessiva di 570 milioni di corone, a prezzo agricolo, pari a una media di 130 lire al metro quadrato.

Come negli altri paesi ricordati, i terreni vengono urbanizzati e ceduti in affitto, e le nuove città possono essere realizzate, in modo unitario, nell'esclusivo interesse della comunità. A ciò va aggiunto il massiccio intervento pubblico nell'edilizia: che tra associazioni di cooperative e società comunali arriva a coprire il 60 per cento della produzione globale (mentre da noi, senza parlare della qualità, non si supera il 7-8 per cento).

La città come un parco

Per tornare al verde pubblico, a Stoccolma città esso ammonta a 6.000 ettari (pari a 70-80 metri quadrati per abitante: Roma e

Milano 2-3): una media che si triplica se si aggiungono i 10.000 ettari di campagna posseduti immediatamente fuori dei confini comunali, destinati al tempo libero e alla vacanza.

Su tutto spicca quell'istituzione tipica svedese che sono i lekparker (campi di gioco): sono realizzati in proporzione di uno ogni 5.000 abitanti, sorvegliati da personale appositamente istruito, e dotati di attrezzature per ogni gruppo di età, tipo di ricreazione e di esercizio (dai campi Robinson alle rappresentazioni teatrali, dai campi sportivi ai lavori manuali). Oggi a Stoccolma ce ne sono più di 130: e sono quanto di meglio la collaborazione tra sociologi, igienisti, urbanisti, paesagisti, pedagogisti ha saputo creare al mondo a vantaggio dei giovani. La vastissima disponibilità di spazi e di materiali, l'efficienza degli impianti, tutto favorisce lo spirito associativo e di gruppo, il rispetto della proprietà comune, la responsabilità collettiva.

IL "PROBLEMA DELLA CASA" IN ITALIA

Dopo questo sommario e parziale giro d'orizzonte in alcuni paesi che per noi sanno di fantascienza, torniamo, per concludere, in Italia.

Mentre in essi si è saputo eliminare la speculazione fondiaria o almeno i suoi aspetti più odiosi garantendo a tutti i ceti sociali condizioni abitative civili, da noi, oltre a tutto quanto s'è già detto e illustrato, si è arrivati a un risultato stupefacente e paradossale.

Nonostante l'enorme numero di case autorizzate e costruite, il problema elementare di assicurare un alloggio decente e a prezzo conveniente a tutti gli italiani e specialmente alle categorie meno abbienti (il problema cioè dell'"edilizia economica e popolare") non è stato affatto risolto. Anzi si è arrivati all'assurdo che, mentre il patrimonio edilizio italiano è teoricamente superiore alla popolazione (nel 1968, 56 milioni di vani per 54 milioni di abitanti), oggi ancora il diciotto per cento delle fami

glie italiane è sprovvista di un alloggio degno del nome. Di qui il dibattito degli ultimi anni sul "problema della casa", che ha portato allo sciopero generale del 1969, e che da allora ha impegnato le forze politiche e i sindacati, con vasto seguito popolare, e relativo allarme della destra economica.

EDILIZIA POPOLARE E SPECULAZIONE PRIVATA

Si costruiscono sempre più "case" (e solo case), non si soddisfa il fabbisogno di chi ne ha maggiore necessità e i prezzi delle aree e dei fitti continuano ad aumentare. Una simile stortura è il risultato delle condizioni di privilegio di cui ha sempre goduto, nella nostra legislazione, l'attività edilizia dei privati, e della corrispondente mancanza di un efficiente e consistente intervento dello Stato.

Un caotico complesso di leggi favorisce in tutti i modi (con agevolazioni fiscali e creditizie, mutui, eccetera) l'attività privata, che si trova per di più svincolata da ogni controllo e prescrizione di decenza urbanistica: in un paese come il nostro dove costruire case è nient'altro che un investimento di capitali e un affare basato sulla rendita fondiaria, quell'attività è volta unicamente al lucro, sulla pelle della collettività.

I non molti sforzi per controbilanciare questa tendenza non hanno raggiunto lo scopo. Non sono mancate le leggi per l'edilizia di iniziativa pubblica, da quella del 1949 che istituì l'INA-Casa (poi Gescal: gestione case lavoratori) a quella del 1962, n. 167, che contiene disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Ma, a parte le difficoltà create, al solito, dalla Corte Costituzionale che respinse il prezzo dei terreni da espropriare, esse non hanno potuto ottenere gli effetti sperati.

Considerando l'edilizia economico-popolare come un settore staccato e minoritario dell'attività complessiva, gli interventi realizzati non sono stati in grado di assumere un ruolo determinante e propulsivo nello sviluppo delle città: inoltre, in un regime tutto privatistico e coi piani regolatori che si risolvono di regola in incentivo all'edificazione incontrollata, esse sono spesso servite a favorire la speculazione fondiaria. Il caso di Roma è, co-

me sempre, istruttivo: i quartieri popolari, sovvenzionati dallo Stato, costruiti in periferia dove il terreno costava meno, hanno valorizzato immediatamente (mediante la realizzazione a carico del comune dei servizi necessari) le aree agricole dei grossi proprietari circostanti, passate da 1.000 a 20.000 lire il metro quadrato: un regalo dell'ordine di centinaia di miliardi.

PIU' CASE, MENO CASE

Solo un intervento massiccio dello Stato avrebbe potuto immettere sul mercato una massa edilizia tale e di tale qualità da assorbire la domanda di abitazioni a prezzo conveniente, e quindi funzionare da calmiera sui costi di case e terreni. Questo non è avvenuto: da una percentuale massima che nel 1951 ha raggiunto il 26 per cento degli investimenti totali nel settore edilizio, l'intervento dello Stato si è venuto man mano riducendo al 6 per cento (mentre all'estero si registrano percentuali del 50 in Inghilterra e in Germania, del 60 in Svezia eccetera).

Il primo "programma nazionale di sviluppo economico" per il 1966-70 prevedeva un fabbisogno generale di 20 milioni di stanze (una per abitante), da soddisfare nel quinquennio per più di un terzo, con un investimento globale di oltre 10.000 miliardi (poco più 2.000 miliardi l'anno): e l'intervento pubblico avrebbe dovuto coprire il 25 per cento degli investimenti complessivi sia per l'edilizia "sovvenzionata", basata su interventi diretti dello Stato sia per l'edilizia "convenzionata", cioè realizzata dai privati con agevolazioni e mutui.

La realtà è stata tutta diversa. Mentre l'intervento pubblico non superava il 6 per cento, l'iniziativa privata si è sviluppata vertiginosamente, fino a raggiungere i 3.500 miliardi. Conclusione: nel quadriennio 1966-69 l'edilizia privata ha superato da sola l'obiettivo quinquennale degli investimenti che erano stati fissati dal programma per l'intero settore delle costruzioni. Si sono dunque costruite molte più case (e quasi tutte da parte dei privati) di quante sarebbe stato ragionevole e necessario, mentre il 18 per cento delle famiglie italiane continua a non avere un alloggio conveniente.

Questo perché l'attività privata, mentre beneficia di ogni sor

ta di agevolazioni, profitta a man salva della mancanza di ogni razionale controllo e vincolo, nel vuoto di qualsiasi indirizzo urbanistico di interesse generale: avendo per scopo il profitto, essa trascura completamente la domanda di abitazioni a carattere economico per soddisfare invece quella, artificialmente gonfiata, di abitazioni di lusso e medio lusso, fino a saturarla. Così a Roma (dove 50.000 persone vivono ancora in baracche e 500.000 in costruzioni abusive) si contano oggi oltre 20.000 appartamenti "signorili" sfitti o invenduti.

UN'ASSURDA SPIRALE

In più, una così strabocchevole produzione, mentre non risolve alcun problema, aggrava irreparabilmente tutti gli squilibri del territorio (come abbiamo visto a proposito delle lottizzazioni e dell'anno di moratoria della legge-ponte), e volge a suo vantaggio anche i disagi sociali, come il fenomeno delle migrazioni interne, che ha visto nell'ultimo quindicennio oltre sedici milioni di italiani cambiare residenza. Il patrimonio edilizio delle zone di esodo viene abbandonato mentre occorrono sempre più case per gli immigrati nelle aree urbane: per costruire le quali occorre un afflusso sempre maggiore di mano d'opera (squalificata e a basso costo, com'è quella su cui si regge la nostra arretrata "industria" edilizia), per la quale occorrono ancora nuove case.

E' una spirale senza scampo che, mentre aumenta congestione, disordine e diseconomie nelle aree metropolitane di immigrazione, reca grandi vantaggi agli "operatori" dell'edilizia, che possono imporre a case e affitti la taglia della rendita fondiaria. Come abbiamo visto ed è bene ripetere, sono circa 3.000 i miliardi di plusvalore che i privati incamerano ogni anno (una cifra pari agli investimenti industriali dell'intero paese), facendo in pratica raddoppiare il costo della casa, il cui fitto viene a decurtare anche del 30-40 per cento il salario dei lavoratori.

E si tratta sempre solo di case, di tane e rifugio dalle intemperie: l'edilizia privata non trova mai i soldi per i servizi e le attrezzature sociali, asili, scuole, parchi, centri sanitari, campi sportivi, centri comunitari. Nei quartieri di speculazione ogni metro quadrato è sfruttato al massimo per spremere denaro, non c'è spazio per i diritti elementari degli uomini.

L'ULTIMA LEGGE (1971)

Forzato da questa insostenibile situazione, dalla pressione sindacale e popolare, il governo ha cercato di correre ai ripari, e dopo lunghe e defatiganti vicende politiche e parlamentari, ha approvato una legge (22 ottobre 1971, n. 865) che mira a coordinare e intensificare i programmi di edilizia pubblica, stabilisce interventi straordinari e modifica le norme per l'espropriazione per pubblica utilità.

Le maggiori novità riguardano quest'ultimo punto. Oltre alle aree destinate dalla citata legge n. 167 per l'edilizia economico-popolare, il campo dell'esproprio viene esteso alle aree destinate alla realizzazione dei servizi di ogni genere (urbanizzazione primaria e secondaria), compresi i parchi pubblici, alle aree per gli insediamenti produttivi, al risanamento conservativo dei centri storici, alle aree per l'istituzione di parchi nazionali e in fine a quelle comprese nelle zone di espansione delle città.

E' un notevole ampliamento nell'uso dell'esproprio finora considerato misura limitata ed eccezionale: nuova è anche la determinazione dell'indennità, cioè del prezzo che l'ente pubblico deve pagare per entrare in possesso di quelle aree. Tale indennità è finalmente basata sul valore agricolo dei terreni: un valore che nelle zone urbane viene tuttavia moltiplicato per un certo numero di coefficienti. La terza novità è, in linea di principio, l'introduzione del diritto di superficie, cioè la separazione fra proprietà del suolo (che almeno in parte diventa pubblica) e la cessione ai privati del diritto di costruire.

Sono principi di cui non va sottovalutata la portata, ma che vengono a perdere gran parte della loro carica innovativa se consideriamo la serie di limitazioni cui sono sottoposti, inserite nella legge soprattutto in seguito alla discussione in Senato dove più forte è stata la voce dei reazionari.

UN PASSO AVANTI E UNO INDIETRO

Per quanto riguarda l'esproprio delle aree di espansione urbana previste dai piani regolatori (che potrebbe costituire un primo importante passo verso l'acquisizione preventiva generalizzata

delle aree edificabili, praticata negli altri paesi e da noi proposta fin dai tempi del progetto Sullo), esso viene limitato soltanto al 20 per cento della loro estensione: il resto è lasciato ancora al vecchio regime privatistico e quindi alla speculazione.

Un'analoga limitazione viene osservata anche per quanto riguarda le aree necessarie all'edilizia sovvenzionata, economica e popolare, nei piani previsti dalla legge n. 167: l'esproprio non può eccedere il 60 per cento del fabbisogno abitativo di ciascun comune (e il resto viene lasciato all'iniziativa privata). Si stabilisce così, nel primo come nel secondo caso, un pericoloso doppio regime dei suoli: mentre una parte passa al patrimonio dei comuni, l'altra continua ad essere lasciata al libero mercato, alla rendita fondiaria e quindi al profitto dei privati.

Lo stesso vale per il diritto di superficie, anche nelle zone vincolate dalla legge per l'edilizia economica e popolare: per il 40 per cento le aree espropriate dai comuni devono essere immediatamente ricedute in proprietà. Idem per gli alloggi, di cui una forte percentuale viene ceduta in proprietà, anziché in locazione. Anche il principio dell'indennità a prezzo agricolo subisce pericolose involuzioni: le maggiorazioni cui viene sottoposto, a seconda che si tratti di aree esterne o interne ai centri abitati, rischiano di riportare in certi casi il costo dell'area a prezzi vicini a quelli della speculazione. Con il che si finisce quasi per ammettere la liceità della rendita fondiaria, anche se la legge afferma che "nella determinazione dell'indennità non deve tenersi alcun conto dell'utilizzabilità dell'area ai fini dell'edificazione né dell'incremento di valore derivante dall'esistenza di opere di urbanizzazione".

Solo una forte volontà politica potrà, ad ogni modo, realizzare quanto di positivo la legge contiene, e limitare i lati negativi. Ma anche supposto questo, e che vengano bene impiegati i 2.500 miliardi destinati nel triennio 1971-73 all'edilizia economica di iniziativa pubblica, il risultato sarà che questa continuerà a svolgere un ruolo subalterno, coprendo solo il 20 per cento di tutta la produzione: lasciando pur sempre l'Italia all'ultimo posto fra i paesi civili per quel che riguarda intervento pubblico nella politica edilizia. Inoltre, le agevolazioni finanziarie e tributarie che la legge continua a concedere all'attività privata, praticamente senza contropartita, sembrano fatte apposta per provocare nuovi "boom", artificiosi e negativi come i precedenti.

LE COLPE DELLO STATO

L'avvenire è dunque oscuro per il nostro paese, e davvero inscusabile è la leggerezza con cui ne abbiamo affrontato i problemi urbanistici. Il patrimonio edilizio si è più che raddoppiato negli ultimi venticinque anni nel modo caotico, antieconomico e antisociale che s'è visto, e solo con molto ottimismo si può sperare che la tendenza abbia radicalmente a cambiare. Per effetto delle migrazioni interne la popolazione delle aree metropolitane è passata (dal 1951 al 1966) da 14 a 21 milioni di abitanti, coi noti e drammatici squilibri distributivi fra aree settentrionali e aree meridionali e, se le cose continueranno così, si prevede che nel duemila il 45 per cento della popolazione italiana sarà concentrato nelle otto aree maggiori (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo), che rappresentano solo il 4 per cento del territorio nazionale. Infine, pensiamo appena altraffico: se oggi circolano 8 milioni di autoveicoli, fra dieci anni ne potranno circolare 18.

Quale fiducia possiamo avere in una drastica svolta politica che eviti la bancarotta del territorio nazionale? La situazione è tanto più grave in quanto al disordine contribuisce anche lo Stato, con vari enti e amministrazioni che in pratica rifiutano ogni forma di pianificazione coordinata e lungimirante.

L'azienda delle strade (ANAS) dà il suo assenso a una rete autostradale che è stata tracciata senza il minimo riferimento alle effettive esigenze economico-urbanistiche del paese (le autostrade sono l'unica opera pubblica di grandi dimensioni che abbiamo saputo realizzare, ma con norme tecniche superate, e soprattutto per favorire le fortune dell'industria automobilistica anziché quelle generali degli italiani), e costruisce strade a dispetto dei piani regolatori, che stroncano litorali, inducono congestione negli agglomerati urbani eccetera. L'ente del petrolio (ENI) e l'ente dell'energia (ENEL) costruiscono impianti industriali pestiferi che inquinano l'ambiente e impiegano scarsa mano d'opera, preferibilmente lungo le coste che ben ad altro dovrebbero servire: e al di fuori di ogni programmazione globale, specie nel Mezzogiorno, aggravando anche qui gli squilibri territoriali e demografici, creando zone di congestione e altre di abbandono. Altro stato nello Stato sono le ferrovie, eccetera eccetera.

CHE FARE?

Dopo quanto siamo venuti dicendo, indicare i rimedi alla situazione attuale appare quasi superfluo. Al fallimento causato dalla mancanza di programmazione e di pianificazione (in cui tanta parte ha avuto l'insipienza, l'incapacità, la violenza, l'arretratezza dell'iniziativa privata) non si rimedia che con un impegno politico fortemente rinnovatore, che dia all'ente pubblico (Stato, regioni, comuni) l'effettiva possibilità di controllare l'uso del territorio nazionale nell'interesse della collettività.

Occorre dunque una riforma urbanistica generale che rinnovi profondamente il nostro arcaico ordinamento giuridico, e che preveda: I) la netta separazione fra proprietà del suolo e jus edificandi, considerando quest'ultimo non più un diritto, ma una concessione che l'ente pubblico fa al privato (il quale per ottenerla deve pagare), una volta accertata l'utilità sociale, economica e urbanistica della proposta edificatoria: con il che si ottiene, tra l'altro, che tutti i proprietari vengono messi in condizioni di uguaglianza e di indifferenza rispetto alle scelte del piano regolatore. II) L'estensione dell'esproprio per pubblica utilità a tutte le opere di urbanizzazione, a tutti i servizi e attrezzature collettive e a tutte le aree di espansione urbana: con l'indennizzo rapportato essenzialmente al prezzo agricolo, così che i comuni possano costituirsi amplissimi demani di aree, da ricedere poi in affitto a prezzi maggiorati dei costi di urbanizzazione, in modo che sia possibile l'avocazione all'ente pubblico dei plusvalori, creati dalla comunità.

Se questo è il fine ultimo e la condizione di base per un radicale cambiamento di rotta, non bisogna rinunciare, anzi occorre intensificare la lotta per raggiungere tutti quegli obiettivi parziali che finora ci sono sfuggiti.

Il nostro è un paese che manca di leggi e di piani essenziali (da quelli per l'equilibrata localizzazione delle industrie a quelli per la difesa rigorosa delle aree naturali, dal risanamento dei centri storici alla razionale utilizzazione delle fasce costiere, e via dicendo): e che manca soprattutto di dibattito democratico per tutto quello che riguarda piani regolatori ed esigenze della vita associata. La partecipazione popolare alle questioni urbanistiche del territorio, della città, del quartiere è essenziale.

Nelle famiglie, nelle scuole, nelle fabbriche occorre lottare contro i piani sbagliati e in difesa di quelli giusti, discuterne le previsioni, battersi per quelle cose essenziali che condizionano la nostra vita quotidiana appena usciti dalla porta di casa: il verde, i campi sportivi, gli asili, le scuole, i centri comunitari, i trasporti pubblici.

Occorre che la gente, condizionata da decenni di propaganda delle forze interessate alla rapina del suolo, impari a rivendicare ogni giorno i propri diritti urbanistici elementari: un territorio ordinato, una città umana, un quartiere che funziona sono un servizio pubblico che una società civile e moderna deve garantire a tutti i cittadini. Solo la coscienza convinta e diffusa dell'intollerabilità della situazione attuale potrà obbligare i politici alle riforme indispensabili.

archiviocederna.it

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Proprietà pubblica e privata del suolo, rendita fondiaria, speculazione edilizia eccetera:

Hans Bernouilli, La città e il suolo urbano (trad.ital., Vallardi 1951).

Autori vari, Il controllo pubblico del territorio per una politica della casa e dei servizi, "Atti del convegno promosso dall'associazione nazionale dei comuni italiani, dalla consulta urbanistica regionale e dall'Istituto nazionale di urbanistica", Bologna, febbraio 1970.

Insufficienza dei servizi nelle città:

Cederna, Ghirotti, Pastorino, Testa, Libro bianco sui servizi sociali, a cura dell'ISES (Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale), Roma 1970.

Urbanistica, italiana e straniera:

Rivista "Urbanistica", trimestrale, diretta da Giovanni Astengo che da anni vi commenta fatti e misfatti italiani. Dello stesso Astengo vedi la voce Urbanistica, nell'"Enciclopedia universale dell'arte". (Nell'"Enciclopedia italiana" la stessa voce è di Luigi Piccinato).

Un sintetico consuntivo del fallimento italiano:

G. Astengo, nella rivista citata, nn. 54-55; settembre 1969, p.45. Storia dell'urbanistica moderna: fondamentali i libri di Leonardo Benevolo, Le origini dell'urbanistica moderna (ed. Laterza, 1963), e Storia dell'architettura moderna (ed. Laterza, quarta edizione 1971). Dello stesso autore, una serie di saggi sulla vicenda italiana: L'architettura delle città nell'Italia contemporanea (ed. Laterza, 1968).

Utile anche P. Lavedan, Histoire de l'urbanisme, Paris, 1952.

Sullo sfacelo di Roma:

Italo Insolera, Roma moderna, un secolo di storia urbanistica (ed. Einaudi, 1971). F. Ferrarotti, Roma da capitale a periferia (Laterza, 1970).

Sui centri storici, salvaguardia e risanamento, vedi gli atti del convegno di Gubbio in "Urbanistica" n. 32, dicembre 1960. E L. Benevolo, Roma da ieri a domani (Laterza, 1971), e gli studi per il piano del centro storico pubblicati dal comune di Bologna. (Vedi anche: P. Lugli, Storia e cultura delle città italiane, ed. Laterza, 1967).

Lottizzazioni, diluvio edilizio nell'anno di moratoria della legge-ponte, Agrigento:

i risultati delle inchieste sono stati pubblicati in altrettanti volumi dal Ministero dei Lavori Pubblici. Vedi anche "Urbanistica", n. 56 (marzo 1970), n. 48 (dicembre 1966).

Conseguenze della sentenza della Corte Costituzionale:

G. Campos Venuti, Urbanistica incostituzionale (Marsilio, 1968), e "Urbanistica" (n. 53, agosto 1968).

Tentativi di nuova legge urbanistica, proposte generali ecc.:

F. Sullo, Lo scandalo urbanistico (Vallecchi, 1964); G. Campos Venuti, Amministrare l'urbanistica (Einaudi, 1967), e gli editoriali di G. Astengo, in "Urbanistica".

Il problema della casa:

Autori vari, Italiani senza casa (Nuova Mercurio, 1970); autori vari, Il controllo pubblico del territorio ecc., citato. E il n. 58 di "Urbanistica" (ottobre 1971). F. Giovenale, I. Insolera, V.E. De Lucia e altri in "Centro Sociale" (Roma, n. 100-102, dicembre '71).

Programmi e grandi realizzazioni straniere:

oltre a L. Benevolo, Storia dell'architettura moderna, citato, il libro più completo è: Pierre Merlin, Le città nuove (trad. italiana) (ed. Laterza, 1971).

INDICE DELLE DISPENSE PUBBLICATE
DALLA SEZIONE DI MILANO DI "ITALIA NOSTRA"

TUTELA DEL PATRIMONIO ITALIANO	Italo Insolera
I CONTI SBAGLIATI DELL'ECONOMIA	Alfredo Todisco
CIELI SPORCHI	Giancarlo Masini
L'ACQUA MUORE	Mario Albertarelli
CITTA' SENZA VERDE	Antonio Cederna
PARCHI NAZIONALI	Fulco Pratesi
LA DIFESA DEL SUOLO	Lucio Susmel
SPECIE IN ESTINZIONE	Vittorio Parisi
APPUNTI PER UN'URBANISTICA MODERNA	Antonio Cederna
CRISI DEL PATRIMONIO ARTISTICO ITALIANO: PITTURA, SCULTURA E ARTI MINORI	Marco Valsecchi
CRISI DEL PATRIMONIO ARTISTICO ITALIANO: ARCHITETTURA E COMPLESSI AMBIENTALI	Rossana Bossaglia
GLI ERRORI URBANISTICI DI MILANO	Pier Fausto Bagatti Valsecchi
L'AGONIA DI VENEZIA	Renato Bazzoni
IL SUOLO AVVELENATO: DALLA DISTRUZIONE DEI BOSCHI ALL'INQUINAMENTO CON I PESTICIDI E CON I RIFIUTI	Giancarlo Masini
IL PUNTO DI VISTA CRISTIANO SULL'ECOLOGIA	Giorgio Nebbia

Altre dispense sono in preparazione.