

SOCIETÀ SPECIALE CITTÀ E NEOLIBERISMO



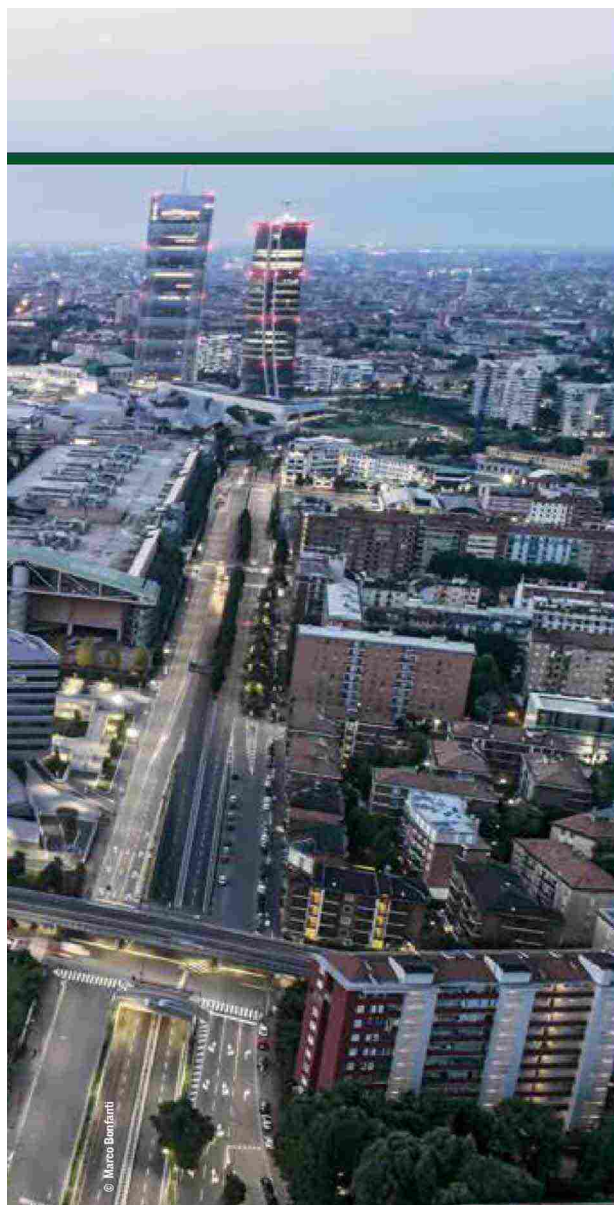
# Ricostruiamo l'urbanistica pubblica

Le trasformazioni urbane necessitano di un nuovo rapporto tra proprietà fondiarie, progettisti e Comuni per tutelare i diritti dei cittadini al verde e ai servizi. Come dimostra la storia delle leggi italiane dal 1942 ai giorni nostri

di Sergio Brenna

**N**elle più o meno grandi trasformazioni urbane attuate a Milano dal quindicennio scorso (ex Fiera/Citylife, Porta Nuova district) o in corso di definizione (ex scali ferroviari Fs/Sistemi urbani, ex Piazza d'Armi, ex caserme, ecc.) le quantità edificatorie consentite dal Comune sono state "consensualmente contrattate" in base ad accordi con le proprietà fondiarie. Accordi determinati non su preventivi criteri di congruità urbanistica, ma solo sulle aspettative di ren-

data delle proprietà, in base alla necessità di risanare situazioni debitorie pregresse (Fondazione fiera, con 250 milioni di euro di debito imprevisto per la costruzione del nuovo polo di Rho-Pero) o alle disponibilità economiche degli investitori finanziari (Intesa San Paolo e Generali a Citylife; Hines-Catella prima e Fondo sovrano Qatar poi a Porta Nuova) che hanno consentito loro di pagare alle proprietà delle aree una rendita fondiaria doppia di quella corrente per le operazioni immobiliari più usuali.



pubblici per abitante/utente (gli “standard”, appunto) che dovrebbero essere garantite per legge in modo indisponibile dalla cedevole volontà del Comune e dalle fantasiose soluzioni dei progettisti, loro ispirate dalle aspettative delle proprietà private, siano in realtà un elemento necessario anche se non del tutto sufficiente a garantire l’interesse pubblico collettivo degli esiti urbani di tali interventi.

Le norme sugli standard minimi di spazio pubblico e sulle distanze minime degli edifici tra di loro e dai confini di proprietà furono introdotte nel 1967 (pur con grande difficoltà ed aspre polemiche sulla compressione dei diritti alla libertà d’uso delle proprietà, giunte sino a fomentare tentativi di colpo di Stato) con la Legge “Ponte” (così detta perché doveva essere una modifica di emergenza della legge del ’42, in attesa di una riforma organica che non arriverà mai) e il successivo decreto ministeriale del 1968. Essa ribadì l’obbligo per i Comuni di approvare un Piano regolatore generale (Prg) prima di qualunque possibilità di intervento da parte dei privati, i quali potevano farlo solo in base alle localizzazioni e alle quantità edificatorie e di spazi pubblici in esso stabilite. Ciò era già previsto nella Legge urbanistica approvata nell’agosto del 1942 sotto l’impulso dell’architetto-gerarca Alberto Calza Bini, segretario del Sindacato nazionale fascista architetti e fondatore dell’Istituto nazionale di urbanistica (Inu).

In questa doppia veste, con questa legge egli mirava a due obiettivi: il primo, impedire che l’assetto urbano fosse determinato prevalentemente dalla struttura della proprietà fondiaria esistente, la quale - pur legittimata alla propria valorizzazione economica - a suo avviso non poteva avere la necessaria visione d’insieme, possibile solo col disegno di un assetto urbano complessivo; il secondo, che con l’affidamento degli incarichi dei progetti dei piani regolatori e piani particolareggiati da parte dei Comuni, che dovevano approvarli prima della possibilità dell’intervento edificatorio da parte dei privati, si sarebbe offerta alla sua corporazione professionale un’ampia occasione non solo di sviluppo economico, ma anche di affermazione del ruolo culturale e sociale della nascente figura professionale dei progettisti urbani.

Proprio per questo la legge del ’42 aveva contenuti esclusivamente procedurali (da chi e come vengono approvati i piani urbanistici, quanto durano, ecc.),

### Il convegno

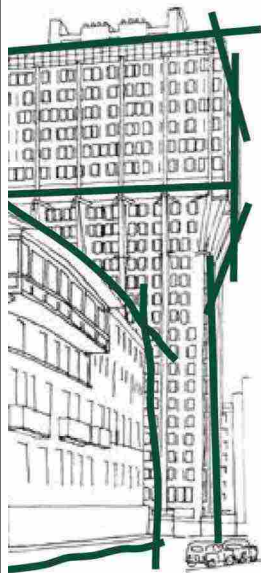
Sergio Brenna, professore di Urbanistica al Politecnico di Milano è tra i relatori del convegno in programma a Bergamo *La città ai tempi del neoliberalismo*, promosso da Prc/Sinistra europea. Introduce i lavori Antonello Patta, segretario Prc Lombardia. Partecipano, tra gli altri, Bernhard Wernitzig (iniziativa inquilini di Vienna), Katalin Gennburg, consigliere per la Linke a Berlino, Gilles Garnier, Pcf, Parigi 13, Daniel González Rojas, responsabile per Izquierda Unida del Comune di Siviglia, Eleonora Forenza, eurodeputata Gue/Ngl, l’urbanista Paolo Berdini (vedi pag.30). Nel convegno spazio naturalmente al caso Bergamo: dai trasporti, alla gentrificazione fino al parcheggio della Fara (v.art. pag.28). Conclude i lavori il segretario Prc/Se Maurizio Acerbo.

Oltre tutto, ciò è avvenuto senza nemmeno che il Comune riuscisse ad ottenere una consistente quota di compartecipazione economica agli utili che vi si sarebbero potuti stimare attesi, come alcuni propongono debba essere il criterio di valutazione dell’utilità pubblica di tali scelte.

Quanto a quello di ottenere adeguate risorse nella dotazione di spazi pubblici corrispondenti ad una concezione di moderna città europea la partita si è rivelata altrettanto perdente: solo un terzo delle dotazioni di verde e servizi pubblici promessi nelle previsioni iniziali è stato effettivamente realizzato, perché altrimenti non vi sarebbe stato spazio sufficiente dove collocare gli edifici privati o avrebbero dovuto essere alti il triplo delle già incombenti torri da 200 metri di altezza.

Proverò allora a ripercorrere la storia della legislazione urbanistica in Italia, cercando di dimostrare perché quelle quantità minime di spazi pubblici e di spazi

## SOCIETÀ SPECIALE CITTÀ E NEOLIBERISMO



mentre - con un'impronta tipicamente "corporativa" - la corretta definizione dei contenuti di piani regolatori e piani particolareggiati (quantità edificabili, altezze e distanze degli e tra gli edifici, quantità di spazi pubblici) era lasciata alla manualistica e all'esperienza professionale dei redattori dei piani urbanistici.

La legge ottenne la distratta promulgazione del re Vittorio Emanuele II mentre stava in vacanza nella tenuta di caccia di San Rossore, ponendo così termine ad una resistenza trascinatasi per oltre un trentennio da parte degli esponenti della proprietà fondiaria. L'Italia era già entrata in guerra da due anni e anche se le sorti del conflitto non avevano ancora preso la piega drammatica che si avrà coi bombardamenti alleati sulle città italiane nel 1943, era evidente che non era proprio il momento adatto a preoccuparsi davvero dei possibili vincoli che la legge avrebbe posto alla libertà di investimento immobiliare sulle proprietà fondiarie: chi ne aveva era impegnato ad occuparsi di borsa nera o di come salvarsi la pelle.

Com'è ovvio, col precipitare degli eventi bellici la legge e il suo regolamento di attuazione finirono rapidamente negli scantinati del ministero dei Lavori pubblici.

E quando poi, nell'immediato dopoguerra, con la caduta del fascismo e il cambio della forma istituzionale dello Stato da monarchia a repubblica, si porrà l'impellente necessità di ricostruzione delle città bombardate, essa verrà affrontata con strumenti d'emergenza, incompatibili coi tempi e le complesse procedure di approvazione previste nel 1942. Infine quando anche l'emergenza verrà superata, quella legge - benché vigente - finirà per apparire come l'eco spenta e ormai desueta di un mondo ormai travolto dagli eventi.

Non deve, quindi, sorprendere se, negli anni Cinquanta e Sessanta, quando la ripresa economica conseguente all'iniziale ricostruzione del piano Marshall andrà diffondendo anche un nuovo e più duraturo impulso all'attività edilizia, i Comuni si accinsero ad affrontare i problemi posti dalle trasformazioni urbane in corso come se essa non fosse mai esistita, tornando invece a ricorrere ad una prassi ancor più antica e per essi più usualmente abituale: quella delle "convenzioni". Accordi di natura privatistica, presi di volta in volta con chi pressava per poter edificare, pur in assenza di qualunque progetto pubblico complessivo di assetto della città.

Il Comune, cioè, a partire dalla volontà espressa dalla

### Interi quartieri con case troppo alte attorno a strade troppo strette: è la prassi anni 50 e 60



proprietà di edificare una certa area, stipulava con essa un contratto di diritto privato in cui, a fronte dell'impegno del Comune a rilasciare le licenze edilizie per certe volumetrie concordate, essa si impegnava a realizzare le strade di accesso

all'area, quelle di distribuzione interna, i marciapiedi, l'illuminazione stradale e, nei rari casi migliori, anche a cedere le aree per costruire qualche opera pubblica e solo talvolta, ma ancor più raramente, contribuendo in qualche modesta misura al loro costo di realizzazione.

Dove e quanto costruire era perciò in prima istanza decisione della proprietà fondiaria (o del suo potenziale acquirente) in base alle proprie risorse economiche, alle proprie capacità tecnico-costruttive (tipicamente in quel periodo: strutture in cemento armato con edifici di 8-15 piani; i grattacieli in cemento armato quali il Pirelli o la Velasca richiedevano la genialità di Nervi o di Danusso. In precedenza la struttura muraria consentiva edifici di 4-6 piani; oggi con l'acciaio si può arrivare facilmente ai 30-40 piani e oltre) e all'aspettativa di collocazione sul mercato degli immobili realizzati. E quali erano le contropartite richieste, in termini di aree e servizi pubblici?

Ciò dipendeva, di volta in volta, dalla capacità o volontà di contrattazione degli amministratori pubblici del momento: il rapporto fra quantità edificabili am-

A lato, foto notturna della Torre Velasca a Milano.  
In apertura, una vista aerea di Milano

messe e attrezzature urbane corrispondenti che ne derivava, l'assetto insediativo della città, ne era il risultato occasionale.

I Comuni di maggior dimensione che casualmente si trovavano ad avere un piano regolatore già in vigore in base alla Legge del 1865, considerandolo un intralcio alla possibilità di stipulare liberamente quegli accordi convenzionali, escogitarono artifici giuridici per poterne aggirare le indicazioni: Milano fu il caso più emblematico con il proverbiale "rito ambrosiano", che considerava le quantità edificatorie stabilite nelle convenzioni, ma in contrasto col piano regolatore vigente, come "licenze in precario", cioè consentite provvisoriamente in attesa di una futura modifica del

piano e da demolirsi se in seguito non confermate (cosa in pratica ovviamente impossibile, poiché si sarebbe trattato di demolire interi quartieri ormai abitati). I Comuni minori, in genere nell'hinterland metropolitano dei grandi capoluoghi in via di conurbazione sotto la spinta del flusso migratorio, in assenza di piano regolatore si regolavano "a vista".

L'esito fu - ovviamente - caotico, soprattutto nei casi compromessi da comportamenti collusivi (che pure, in moltissimi casi, si verificavano) tra amministrazioni comunali e iniziative fondiario-immobiliari, ma anche in quelli in cui il pubblico provò a mostrarsi più autonomo e virtuoso.

Quando ancora oggi noi vediamo interi quartieri con case troppo alte attorno a strade troppo strette e invase dalle auto parcheggiate in continuità sui bordi, ebbene questo è l'esito di quella prassi prolungatasi per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta.

Non bastarono le numerose e ripetute denunce ed inchieste giornalistiche sul degrado diffusosi nell'assetto urbano e territoriale del Paese (in prima fila Antonio Cederna sul settimanale *L'Espresso*, che denunciò la collusione tra amministrazione comunale capitolina e immobilismo laico e vaticano, col titolo "Capitale corrotta, nazione infetta" e il regista Rosi col suo film *Le mani sulla città*, ambientato nella Napoli di Lauro) a smuovere l'inerzia delle forze politiche di maggioranza del centro-sinistra (Dc, Psi, Psdi, Pri) e le resistenze di quelli di destra e del potere economico-immobiliare.

Occorse, invece, che si verificasse un episodio drammatico e clamoroso come la frana di Agrigento nel 1966 (il crollo di 200mila metri cubi di edifici malamente accatastati sul fianco di una collina franosa, fortunatamente senza vittime, dati i segni premonitori dell'evento), che divenne simbolo dell'esito generalizzato un uso subalterno delle risorse territoriali rispetto allo sviluppo economico durante il "boom" del dopoguerra, perché il Parlamento - dopo la relazione di una Commissione d'inchiesta ministeriale - varasse un provvedimento d'urgenza per porre fine a quella prassi illegittima e subalterna.

L'esperienza degli anni Cinquanta e Sessanta, con i privati che facevano presentare in Comune progetti redatti da professionisti da essi incaricati, i quali non si peritavano di firmarli senza alcun minimo ritegno su altezze, distanze e dotazione di spazi pubblici, indusse a ritenere di poter non fare più affidamento sulla loro autonoma deontologia tecnico-professionale, ma a prevedere per norma di regolamento alcune prescrizioni inderogabili. E siamo così ai famosi "standard" fissati nel 1968, solo un anno dopo la legge, da un decreto del ministro dei Lavori pubblici.

In sostanza esso prescrive una distanza minima di 5 metri dai confini di proprietà (prima di allora vigeva solo la norma del Codice civile di 1,5 metri dal confine, con la conseguente distanza di 3 metri tra edifici indipendentemente dall'altezza!), una distanza tra gli edifici pari a quella di altezza maggiore con un minimo assoluto di 10 metri tra pareti finestrate e, infine, che coi piani regolatori generali e coi loro piani attuativi i progettisti dovessero garantire la realizzazione di almeno 18 mq per abitante di spazi pubblici di quartiere (circa 9 mq di verde e 9 mq di scuole, asili, centri civici, parcheggi, ecc.); ma in ciò è stata prassi lasciar valutare al progettista di piano in base ad opportunità) più altri 15 mq per abitante di parchi territoriali e 2,5 mq per abitante di grandi funzioni urbane (attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo esclusi gli istituti universitari e attrezzature sanitarie ed ospedaliere), indicando anche come dovessero computarsi gli abitanti delle future realizzazioni edilizie: mediamente 1 per locale, inteso come 30 metri quadri di pavimento muri compresi. Certo erano criteri "empirici" desunti dalla manualistica e da alcuni rari esempi di buona pratica professionale tradotti in norma di legge da un gruppo di giovani volenterosi ed entusiasti funzionari ministeriali (Vezio De Lucia, Fabrizio Giovenale, Giusa Marcialis, Daria Ripa di Meana, Edoardo Salzano, Giulio Tamburini, Maurizio Di Palma, Camillo

**SOCIETÀ SPECIALE CITTÀ E NEOLIBERISMO**

Nucci, Gianni Nigro) messi al lavoro dal "mitico" direttore generale dell'ufficio urbanistica del ministero Lavori pubblici, Michele Martuscelli.

Inoltre le aree previste ad uso pubblico nei piani regolatori dovevano essere cedute gratuitamente dai privati ai Comuni al momento dell'attuazione dei loro piani di lottizzazione e dietro pagamento dei costi delle opere pubbliche necessarie che vi erano previste (i cosiddetti "oneri di urbanizzazione"), sostituibili in alternativa dalla loro diretta realizzazione da parte privata, come per lo più si fece con le cosiddette opere di urbanizzazione "primaria", cioè strade, marciapiedi e parcheggi, fognature, pubblica illuminazione, ritenute più facilmente controllabili in base a prescrizioni tecniche. I Comuni, viceversa, preferirono farsi pagare i costi presunti delle urbanizzazioni "secondarie", cioè scuole materne, elementari e medie, centri civici, parchi, eccetera, per le quali il progetto su incarico dell'ente pubblico avrebbe dovuto maggiormente caratterizzarsi in consonanza agli obiettivi di orientamento politico e sociale delle amministrazioni locali. Quando talvolta sento lamentare l'eccessiva rigidità normativa di queste prescrizioni non posso che rispondere che al di là dei "numeri" esse hanno tuttavia sicuramente un valore

come indicazione almeno di ordine di grandezza e che l'imposizione dall'esterno come norma la categoria professionale se l'è pur ben meritata con una prassi professionale che per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta (ma sempre più spesso la vedo riemergere ancora di nuovo in questi anni di "liberismo" rimontante) che ha scontato la redazione di progetti ben al di sotto di quei minimi almeno quantitativi di decenza che le norme si propongono di tutelare.

Bisogna quindi tornare a mettere in campo la priorità di una visione di indirizzo pubblico delle trasformazioni urbane che si annunciano sempre più diffuse nelle nostre città. Affinché, sulla base di congrui rapporti tra densità edificatorie e spazi pubblici, sia possibile aprire un confronto con la collettività insediata anche su tipologie e forme degli edifici nei rapporti con gli spazi circostanti pubblici e privati e, a partire da ciò, tornare a mettere in campo una discussione sulla possibilità di accesso e fruizione del bene casa e delle sue dotazioni pubbliche, anche per i ceti economicamente esclusi dalle tendenze speculative del mercato immobiliare. Insomma il ritorno in campo (in forme quanto si vuole più incisive e adeguate alle mutate condizioni socio-economiche e ambientali) di una rinnovata concezione di urbanistica **pubblica**.