



Daniela Adorni

***Diritto all'abitazione e intervento pubblico.***

La seconda metà degli anni Cinquanta e il primo quinquennio degli anni Sessanta sono attraversati da un'intenso dibattito sulla natura e sui limiti dell'intervento pianificatore dello Stato in materia urbanistico-edilizia. A fare da sfondo a questo dibattito – che vede protagonisti urbanisti, geografi, sociologi urbani, economisti, giuristi, amministratori locali e, naturalmente, settori del ceto politico – sta un rilevante nodo giuridico, quello cioè che attiene al considerare la casa come «bene» (oggetto cioè di interessi civilistici o patrimoniali) ovvero come «diritto» (cioè, con riguardo alla «funzione» dell'abitare, quale bisogno il cui mancato soddisfacimento costituisce pericolosa limitazione al principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla Carta costituzionale). Un nodo irrisolto il cui permanere incide profondamente sulle prospettive regolatorie del decisore pubblico, e che spiega il tormentato e contraddittorio percorso che ha infine condotto ad ascrivere alla categoria concettuale del *servizio pubblico* le politiche dell'abitare realizzate dai numerosi attori pubblici coinvolti.

Le pagine che seguono rappresentano un primo passo di un percorso di riflessione che si prospetta assai ampio e sfaccettato e vogliono offrirsi a critiche, sollecitazioni, arricchimenti che solo una discussione collettiva può fare emergere.

*Un breve excursus sulle norme*

Nel lungo periodo della Ricostruzione, ad avvantaggiarsi fu soprattutto l'edilizia privata di alta qualità ed a prezzi alti, un'edilizia speculativa realizzata nelle aree più

pregiate generalmente poste nel centro degli abitati. L'edilizia economica e popolare, rigettata nella periferia, in carenza non solo di strumenti urbanistici<sup>1</sup>, ma spesso anche di opere di urbanizzazione, si sviluppava in un contesto quanto mai disordinato e di degrado.

L'avvio dell'esperienza di centro-sinistra, nel porre all'ordine del giorno la questione del rapporto tra programmazione urbanistica e programmazione economica, ridette fiato al dibattito culturale e ideologico sulla riforma urbanistica, e certamente in quel clima<sup>2</sup> sono da rinvenirsi le motivazioni che portarono all'approvazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, la "Legge sui Piani di zona", tesa a dare una risposta alla crescente "fame" di alloggi a basso costo. Il modello attuativo che essa introduceva consente di potere parlare proprio a partire dalla sua emanazione di *urbanizzazione pubblica*: essa attribuì ai Comuni il compito di acquistare e urbanizzare le aree per gli interventi di edilizia economica e popolare<sup>3</sup> e tentò di abbattere radicalmente le rendite e di rendere indifferenti i proprietari dei suoli alle scelte compiute dall'autorità pubblica attraverso l'esproprio generalizzato<sup>4</sup> a valore agricolo delle aree comprese nei piani di attuazione. Sulle aree necessarie così acquisite disponeva la redazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (i PEEP) che, come tutti gli interventi volti a creare servizi e infrastrutture, avevano una funzione correttiva e regolatrice del mercato e potevano essere utilizzati per produrre un'offerta fondiaria pubblica alternativa all'offerta privata, con l'effetto di calmierare il mercato immobiliare. Se l'importanza del PEEP fu anche quella di costituire uno strumento immediatamente operativo (e non meramente vincolistico, come era stato

---

<sup>1</sup> Lo stesso Piano Fanfani, per certi versi a ragione considerato l'atto di avvio di politiche di edilizia popolare, era stato concepito per altro scopo: l'incremento occupazionale

<sup>2</sup> Questo clima, sul versante dei propositi di riforma in campo urbanistico è ben restituito dal Codice dell'urbanistica proposto dall'INU nel dicembre 1960 nonché dai disegni di legge presentati dai ministri dei lavori pubblici nel corso degli anni Sessanta: Sullo nel 1962, Pieraccini nel 1964, Mancini nel 1967. È noto come l'affossamento del progetto Sullo significò la definitiva vittoria di quello che Valentino Parlato, qualche anno dopo, avrebbe definito "il blocco edilizio" (blocco sociale ed economico sicuramente avvantaggiato sul terreno politico dalla sotterranea organizzazione del golpe De Lorenzo)

<sup>3</sup> La vicenda dell'edilizia economica e popolare, per quanto lunga, era stata caratterizzata da un corpus normativo non coordinato alla legislazione urbanistica e consistente da una parte in un sistema di mutui ed agevolazioni e dall'altra in un insieme di espropriazioni non collegate a strumenti urbanistici. La legge 167/1962 ebbe appunto il merito di collegare il regime delle incentivazioni con la disciplina urbanistica.

<sup>4</sup> Tale tentativo di generalizzare il modello pubblicistico espropriativo stava anche alla base del progetto Sullo e alcuni suoi aspetti furono recepiti dalla legislazione riformista degli anni seguenti.

per lo più il PRG), cioè uno strumento anche di programmazione, in complesso la nuova normativa si rivelò ben presto del tutto insufficiente a bloccare i processi speculativi e la crescita caotica delle città, che avevano nelle lottizzazioni uno strumento formidabile in grado anche di ritardare la predisposizione da parte dei Comuni degli strumenti di disciplina generale del territorio<sup>5</sup>.

A tentare di porre argine all'alluvione di cemento prodotto dalle lottizzazioni, giunsero poi la "legge ponte" (L. 765/67), integrata dal D.M. 1444/68, che definì le *zone territoriali omogenee* e introdusse gli *standard urbanistici*<sup>6</sup>. I due provvedimenti obbligavano i Comuni a dotarsi di strumenti urbanistici e predisponevano mezzi adeguati a reprimere violazioni e inosservanze della normativa<sup>7</sup>; il piano divenne così "uno strumento analitico di zonizzazione" che definiva dettagliatamente gli usi del suolo, pubblici e privati<sup>8</sup>.

A partire da tali norme, con cui d'altro canto si continuava ad evitare di affrontare il nodo della riforma urbanistica, la questione della casa era ben lontana dall'essere risolta. Oltre a restare ostaggio dei "mercanti di terreni" e, in alcune zone del paese, ambito d'elezione delle attività della criminalità organizzata, il settore delle

---

<sup>5</sup> Concepita dalla Legge urbanistica del 1942 come mezzo per ovviare al disordine edilizio, la lottizzazione (attuata non solo in assenza di piano particolareggiato, ma anche in mancanza del PRG) divenne lo strumento normale di espansione delle città, obbligando il Comune ad intervenire a posteriori per la realizzazione delle infrastrutture, con l'assunzione di pesanti oneri finanziari e obbligandolo altresì a registrare le scelte di parte privata.

<sup>6</sup> L'introduzione in Italia della disciplina degli *standard*, dopo un decennio di sviluppo intenso e disordinato (in merito agli effetti del "miracolo economico" sull'assetto urbanistico), avvenne a seguito dell'impressione suscitata nell'opinione pubblica e negli schieramenti politici da tre calamità "naturali": la frana ad Agrigento (luglio 1966), le alluvioni di Firenze e Venezia (novembre 1966). In realtà, non di calamità naturali si trattava, ma della conseguenza della passività degli amministratori di fronte all'abusivismo e della mancanza di investimenti per prevenire dissesti ambientali, «il costo sociale dello sviluppo incontrollato e della devastazione dell'ambiente» (cfr. L. Marescotti, *Fondamenti di Urbanistica*, Milano, 1979, pag. 249). La legge 765/67, che accolse alcune indicazioni della Commissione d'inchiesta sul disastro siciliano (commissione Martuscelli), è nota appunto come legge-ponte, in quanto considerata un passaggio provvisorio verso una nuova legge urbanistica, mai raggiunta. La legge introduceva in particolare il principio elementare che i servizi (opere di urbanizzazione primaria e secondaria) necessari alle nuove espansioni urbane dovessero essere a carico di chi le realizzava.

<sup>7</sup> Uno dei principali limiti, tra i tanti, della legge 765 era quello di rafforzare il potere centrale affidando a questo ampi poteri ed attribuzioni (cfr. determinazione degli standards urbanistici, facoltà di apportare ai piani modifiche d'ufficio ecc.) a discapito dei Comuni, quasi che ad essi, e ad essi soli, andasse attribuita la responsabilità degli scempi urbanistici.

<sup>8</sup> Se non fosse che, durante il dibattito parlamentare, per evitare che l'attività edilizia rimanesse bloccata, fu approvato un emendamento che rinviava di un anno l'applicazione delle limitazioni alla edilizia poste dall'art. 17. Ciò significò che, dall'entrata in vigore della legge (settembre 1967) fino alla scadenza dell'anno della moratoria (agosto 1968), furono rilasciate licenze (le cosiddette "licenze d'agosto") per otto milioni e mezzo di vani residenziali, quasi il triplo della media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente (cfr. V. De Lucia, *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1989)

abitazioni, nel suo complesso estremamente articolato<sup>9</sup>, era ricco di sperequazioni e differenze quasi patologiche. Non a caso, gli anni Sessanta, oltre che con la contestazione studentesca e con l'autunno caldo per i rinnovi contrattuali, si chiusero anche con le lotte per la casa<sup>10</sup> dove le spinte “dal basso” – i movimenti per l'occupazione delle case vuote, l'autoriduzione degli affitti, la nascita dei comitati degli inquilini e dei comitati di quartiere – erano spesso contrassegnate da una forte carica antagonista e si dilatavano in pratiche sociali volte alla “riappropriazione della città” da parte dei suoi abitanti.

Gli anni Settanta si aprirono dunque all'insegna dell'urgenza di concrete riforme che sicuramente l'avvio dell'attuazione dell'Ente Regione contribuì ad accelerare<sup>11</sup>. La costruzione della città pubblica fu in questi anni finalizzata ad assicurare la dotazione minima di servizi ed attrezzature di base, il “minimo livello di civiltà urbana”, e fu attuata attraverso la tecnica degli *standard* e lo strumento dell'esproprio. Parimenti, fu chiaro che il problema della casa era strettamente connesso al riequilibrio del territorio e che la finalità da raggiungere era quella di stroncare la speculazione fondiaria, per poter contenere i costi delle aree e delle costruzioni e facilitare il reperimento di aree edificabili. I principali provvedimenti che si mossero su questi terreni furono la legge 865/71<sup>12</sup> che agì per la prima volta in

---

<sup>9</sup> Dal punto di vista degli utenti, si potevano distinguere cinque grandi segmenti dello stock di abitazioni: 1. gli alloggi abitati direttamente dai proprietari, di cui la politica centrista aveva continuamente aumentato il numero portandolo a livelli sconosciuti negli altri paesi europei; 2. gli alloggi privati condotti in affitto libero, che pagavano prezzi crescenti; 3. gli alloggi privati condotti a fitto “bloccato”, cioè ancorato al valore originario senza tener conto dell'aumento dell'inflazione, per effetto di una serie di leggi che, a partire dagli anni della guerra, avevano teso a proteggere gli inquilini dei ceti meno abbienti dai notevoli aumenti dei prezzi; 4. gli alloggi privati realizzati in aree Peep, preventivamente espropriate e assegnati a fitti convenzionati; 5. gli alloggi di proprietà pubblica, assegnati a canone “sociale”.

<sup>10</sup> La “vertenza-casa” fu innescata dall'annuncio della FIAT (marzo 1969) di voler assumere 15 mila nuovi addetti, reclutandoli prevalentemente nelle aree meridionali. A tale prospettiva di un esodo colossale verso città e conglomerazioni urbane del tutto inadeguate, la risposta delle tre confederazioni sindacali fu il documento unitario presentato al Governo ove si richiedevano con urgenza provvedimenti per un'organica politica della casa (settembre 1969). La parola d'ordine nelle piazze fu quella della casa come diritto.

<sup>11</sup> L'avvio, anche nella materia urbanistica, dell'ordinamento regionale si ebbe con il DPR 15 gennaio 1972, n. 8 con cui la Regione diventava, insieme al Comune, grande protagonista dell'urbanistica, con compiti non solo di controllo, ma anche di iniziativa, di programmazione e di amministrazione attiva.

<sup>12</sup> Essa creò un nuovo strumento urbanistico prevedendo i *piani per gli insediamenti* produttivi, estese l'ambito di applicazione delle espropriazioni, ne determinò l'indennizzo sulla base del valore agricolo e dette origine ad una nuova forma di edilizia – l'edilizia convenzionata – il cui scopo era di attrarre gli operatori all'interno dei piani di zona per la realizzazione di alloggi economici e popolari. I PEEP diventavano uno strumento interamente gestito dai Comuni e, per tutte le aree in essi comprese, veniva previsto l'esproprio generalizzato ed obbligatorio. L'intervento dell'ente pubblico riguardava direttamente anche gli usi privati, come la residenza e le attività produttive e commerciali: l'intento delle

maniera incisiva a livello normativo sui criteri di formazione della rendita fondiaria urbana<sup>13</sup>, la legge 10/77 che dette una definitiva sistemazione alla questione dei vincoli<sup>14</sup> e infine la legge 457/78 che approvò il piano decennale per la casa<sup>15</sup>. Giova sottolineare che nello spirito della legge 865, la casa è da considerarsi non come un bene o un oggetto di consumo ma come un servizio sociale da apprestare tenendo conto dei bisogni pregressi e di quelli futuri.

Un altro aspetto occorre ancora ricordare come qualificante la riflessione sui problemi urbanistici avviatasi con gli anni Settanta. Per affrontare in maniera risolutiva la questione abitativa - ci si rese conto - non bastava più limitarsi a costruire abitazioni economiche per le fasce più disagiate, né limitare l'intervento pubblico alla costruzione di nuove case. Del resto, in quegli anni erano emerse due consapevolezza nuove: da un lato era ormai evidente che l'età dell'espansione continua e indefinita era terminata e che non si poteva proseguire con "lo spreco edilizio"; dall'altro - e ciò rappresentò una profonda svolta anche sul piano giuridico - si accettò il principio che l'esigenza di disporre di un alloggio ad un prezzo commisurato al reddito e alla conseguente capacità di spesa era un "diritto sociale" che doveva essere garantito a tutti. Appariva infine palesemente errato proseguire con la tendenza a promuovere la proprietà diretta della casa: era un obiettivo ormai in contrasto con il trasformarsi dell'Italia in un'economia industriale matura, nella quale la mobilità della forza lavoro (da settore a settore e da luogo a luogo) diventava

---

nuove norme era di "pubblicizzare il privato". Sulla questione dell'esproprio cfr. S. Boccalatte, *La proprietà e la legge: esproprio e tutela della proprietà nell'ordinamento giuridico italiano*, Rubbettino, 2004, in cui, si segnala la particolarità del modello italiano, a metà strada tra il paradigma anglosassone, che vuole la proprietà quale diritto naturale preesistente a ogni formazione sociale, e quello francese in cui l'azione dell'amministrazione nei confronti del diritto di proprietà segue schemi rigidamente predisposti ed è regolata dal perseguimento di "interessi pubblici" definiti a priori in via generale e astratta dalla legge.

<sup>13</sup> Sui modi di incidere sulla rendita fondiaria urbana il dibattito urbanistico era stato molto ampio negli anni Sessanta, senza pervenire tuttavia a risultati positivi (si sa come la proposta Sullo naufragasse velocemente), e altrettanto lo sarebbe stato negli anni Settanta (Cfr. G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967, pp. 44 e ss.)

<sup>14</sup> Già all'art.1, la legge Bucalossi stabiliva che «ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco». Passando al regime concessorio oneroso, la legge delineava un sistema in cui si definivano le tre distinte aree dell'edilizia pubblica, dell'edilizia libera e dell'edilizia convenzionata.

<sup>15</sup> Gli elementi di principale interesse del piano decennale erano costituiti da una più organica e precisa ripartizione di compiti tra CIPE, Comitato dell'edilizia residenziale (CER) e le Regioni e da una più lunga proiezione temporale dei programmi operativi dell'edilizia residenziale pubblica. La legge inoltre introdusse nella disciplina urbanistica un nuovo strumento, il piano di recupero del patrimonio edilizio esistente.

un'esigenza dello stesso sistema economico: la carenza di case offerte in affitto a prezzi ragionevoli costituiva un ostacolo fortissimo alla mobilità sul territorio. Furono queste le ragioni per cui maturò la necessità di affrontare la questione abitativa nell'insieme dello *stock edilizio*, superando il blocco di una parte dello *stock* con una politica di “prezzi amministrati”: l'equo canone<sup>16</sup>.

*La casa come diritto (qualche spunto di riflessione)*

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 afferma nel suo articolo 25, comma 1: *Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.*

Tuttavia, il riconoscimento internazionale più forte in tema di diritto all'alloggio sembra essere contenuto nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966. Secondo quanto recita l'articolo 11, comma 1 del Patto: *Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.*

In aggiunta a tali dettati del diritto internazionale, il diritto “alla casa” può trovare un ancoraggio normativo in alcuni articoli della Costituzione la quale, seppure non riconosca una specifica tutela di tale diritto, consente di enucleare una serie di valori che garantiscono uno “sfondo” costituzionale alla *pretesa abitativa*

---

<sup>16</sup> Cfr. Edoardo Salzano, *Leggi e istituzioni*, in *Storia dell'architettura italiana. Il secondo Novecento*, a cura di F. Dalco, Electa, 1997.

dell'individuo. Come è stato chiarito, una cosa è parlare di diritto all'abitazione come espressione del diritto di proprietà (ossia di interessi civilistici e patrimoniali) altra cosa è analizzarlo come «rivendicazione (giuridicamente rilevante) di uno “spazio” nel quale trovi espressione adeguata la personalità umana che si traduca nel godimento durevole di un bene provvisto di qualità idonee a garantire, secondo le esigenze di una società determinata, l'armonico sviluppo psico-fisico dei soggetti insediati nel nucleo abitativo»<sup>17</sup>. L'articolo 47, ad esempio, laddove recita che «la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», pur evidentemente inteso a tutelare non tutti i cittadini, bensì solo coloro i quali siano in grado grazie al loro risparmio di procurarsi la proprietà dell'abitazione, non fa alcun riferimento «alla *proprietà di immobili*, e neppure di case, bensì alla proprietà dell'abitazione: dunque, non a una *cosa*, quanto alla *funzione* che può essere svolta da una cosa. In altri termini, il *favor* costituzionale non si indirizza alla proprietà della casa in sé, ma alla casa in quanto essa sia destinata all'abitazione del proprietario; e non ad una abitazione, ma *alla* abitazione del proprietario»<sup>18</sup>. In questo senso dunque l'art. 47 delinea un tipo di proprietà – dell'abitazione, appunto – differente da quello contemplato dal codice civile, proprio perché inteso a soddisfare un bisogno essenziale della persona. Vi sono poi altri articoli che delineano situazioni soggettive a realizzare pienamente le quali è necessaria la disponibilità dell'abitazione e che impongono un dovere allo Stato di attivarsi per consentirne la disponibilità, e ciò in relazione sia alla famiglia (artt. 30, 31, 37) sia al lavoro (artt. 4, 35). In ogni caso, la dottrina sembra oggi concorde nel ritenere che la mancanza di uno spazio abitativo, vitale per il pieno sviluppo dell'individuo e della famiglia, costituisca una pericolosa limitazione al principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla nostra Carta costituzionale (art. 3 c. 1 e c. 2). Sul piano poi delle azioni positive, il concretamento più evidente del diritto

---

<sup>17</sup> U. Breccia, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980, pp 1-17

<sup>18</sup> S. Civitarese Matteucci, G. Gardini, *Diritto alla casa e uguaglianza sostanziale: dalla edilizia economica e popolare ai programmi di riabilitazione urbana*, WP (Barcellona, 16-17 dicembre 2004) reperibile all'URL: [http://www.pausania.it/files/relaz\\_gardini\\_civitarese.pdf](http://www.pausania.it/files/relaz_gardini_civitarese.pdf). Cfr anche, D. Sorace, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto d'abitazione”, e “proprietà (civilistica) della casa”*, in «Rivista trimestrale di procedura civile», 1977, p. 1175

all'abitazione è rappresentato dagli interventi di edilizia residenziale pubblica: la previsione di una serie di attività volte a soddisfare il bisogno abitativo delle fasce di cittadini meno provviste di mezzi, e la creazione di soggetti istituzionali aventi compiti di stimolo, direzione e vigilanza di queste attività appaiono infatti incontrovertibile conferma dell'interessamento dell'ordinamento alla soddisfazione del bisogno dell'alloggio. A riprova, si possono ancora richiamare alcune sentenze della Corte costituzionale le quali, affermano, a fronte del "valore proprietà", il "*diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione*" che "*rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*" (Corte costituzionale 25 febbraio 1988, n. 217), restando "*doveroso da parte della comunità intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione*" (Corte costituzionale 17 febbraio 1987, n. 49).

Se dunque, alla luce di quanto detto, le politiche pubbliche dell'abitare sembrano essere giunte oggi a legittimamente collocarsi nel campo dell'erogazione di servizi (per ottemperare a diritti), alla luce di quanto si è osservato a proposito dell'evoluzione della legislazione sulla casa tra gli anni Sessanta e Settanta e, ancora, a proposito delle (allora) *nuove* frontiere disciplinari dell'urbanistica, il percorso compiuto appare essere stato estremamente complesso e, a guardarlo con maggiore profondità, proprio a partire dalle pratiche, sostanzialmente incompiuto. Il fatto che un Comune come quello di Milano (realità peraltro con una lunga e robusta tradizione in tema di politiche abitative pubbliche e di istituti a tale settore dedicati) abbia indicato "la casa come servizio" per la prima volta nel Piano dei Servizi del 2003, appare oltremodo significativo. Sulla materia sembrano gravare ancora quella indeterminatezza e quella riluttanza ad una configurazione pubblicistica della casa che avevano caratterizzato la prima disciplina organica per l'edilizia popolare<sup>19</sup> in cui, al massimo, alle spese del soggetto pubblico (Stato o Comune che fosse) per

---

<sup>19</sup> Si tratta della legge 31 maggio 1903 n. 254, la cosiddetta legge Luzzatti che da alcuni (in particolare i socialisti) fu letta come estensione della legge giolittiana sulle municipalizzazioni (cfr. C. Bersani, *Lo Stato e il pluralismo nell'Italia contemporanea. Corpi collettivi e diritto pubblico dall'età liberale alla Costituente*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 39-45)

l'edificazione di alloggi veniva riconosciuta la pubblica utilità del fine. Diversamente, nella cultura giuridica dell'epoca, il concetto di servizio pubblico era tendenzialmente da applicarsi ad attività in grado di implicare un uso esteso del territorio demaniale al fine di produrre beni di cui potenzialmente avrebbe potuto fruire l'intera cittadinanza<sup>20</sup>.

Diffidenze e resistenze - che paiono avere contrassegnato buona parte della cultura giuridica italiana nell'affrontare la questione del rapporto tra casa-servizio pubblico/casa-proprietà privata - rimaste sottotraccia nella grande stagione della "casa per tutti" della seconda metà degli anni Sessanta, sono in qualche modo riaffiorate nel corso degli anni Settanta (giungendo a una più palese esplicitazione nel decennio successivo) tanto da potere convenire con l'analisi di chi ha sostenuto che se la storia dell'abitazione popolare è la storia di un bene particolare fornito dal Welfare<sup>21</sup>, la seconda metà degli anni Settanta rappresenta l'inizio di una progressiva restrizione dei diritti di cittadinanza in cui «il diritto alla città si è rovesciato in condanna alla periferia»<sup>22</sup>.

### *Il ripensamento degli urbanisti*

«... bisogna giungere fino a tempi estremamente ravvicinati perché l'idea stessa della città sia rappresentata in tutta la sua evidenza e le funzioni degli insediamenti umani sul territorio appaiano in tutta la loro dinamica complessità: in sintesi, per comprendere, come insegnò Patrick Geddes verso la fine del secolo scorso, che un villaggio, una città, una regione non sono solo un "luogo nello spazio", ma un "dramma nel tempo", inseriti dunque in un processo di sviluppo dinamico».

Giovanni Astengo, Urbanistica, in *Enciclopedia Universale dell'arte*, vol XIV, 1970

Proprio quando la diffusione dei piani urbanistici su scala internazionale sembrava fatto acquisito, si manifestarono, un po' dovunque, grosse delusioni sull'efficacia del meccanismo così rapidamente e fiduciosamente messo in moto. Ci

---

<sup>20</sup> Attualizzando la questione si potrebbe rinviare alla distinzione di quelli che gli economisti definiscono *beni meritori* (casa, istruzione, servizio sanitari, pensioni) destinati a categorie sociali ben determinate (più o meno vaste) e oggetto delle politiche sociali "tradizionali", e *beni pubblici* che fanno capo a interessi diffusi e sono oggetto della regolazione sociale (cfr. V. Cesareo, I. Vaccarini, *La libertà responsabile. Soggettività e mutamento sociale*, Milano, Vita & pensiero, 2006, pp. 290-295)

<sup>21</sup> M. Harloe, *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, London, 1995, pp. 3-4

<sup>22</sup> A. Petrillo, *La città perduta: l'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Dedalo, Bari, 2000

si rese conto che l'espansione urbana nelle grandi città non riusciva ad essere controllata in modo soddisfacente, se non addirittura per nulla, attraverso i "piani" poiché le operazioni da questi previste o non si attuavano affatto o, molto spesso, si realizzavano in modo assai difforme. In molte città italiane, l'efficacia dei piani risultava quasi nulla poiché le norme erano impunemente violate dagli enti pubblici, prima ancora che dai privati, o, se rispettate, non conseguivano apprezzabili risultati nella strutturazione e nella configurazione delle zone d'espansione o nella tutela e nella rivitalizzazione dei centri storici. Nei casi migliori<sup>23</sup>, non si riusciva, in sede di attuazione, ad andare oltre al livello episodico (pure con alcuni buoni o eccellenti risultati per quartieri residenziali, o centri commerciali o direzionali, o rilevanti opere infrastrutturali), mancando un coordinamento spazio-temporale degli interventi e una visione generale unitaria della città nel suo sviluppo.

Non si trattava solo di errori tecnici di progettazione, o di difetti di un meccanismo ancora grezzo ed imperfetto; le cause della macroscopica e diffusa inefficienza operativa dei piani urbanistici degli anni '50 erano piuttosto da ricercare «in una vera e propria insufficienza concettuale insita nella redazione stessa dei piani di quel periodo, che si manifestava nella indeterminatezza dei fini, dei tempi e dei costi, nella inadeguatezza dei mezzi ai fini e, soprattutto, nella mancata individuazione ed accettazione dei mezzi idonei e necessari per il raggiungimento dei fini prescelti: in definitiva nell'assenza di sufficiente approfondimento culturale e di conseguenti scelte politiche»<sup>24</sup>. La pianificazione urbanistica degli anni '50 poggiava, infatti, su di una "planotecnica" convenzionale e di mestiere, cui non corrispondevano, a monte, adeguate ricerche scientifiche e convincenti verifiche. A ciò si aggiunga che, in quegli anni, le scelte politiche nella direzione della programmazione economica non erano ancora state fatte e che l'assenza di programmazione economica determinava uno stato di insanabile contraddizione con i tentativi di pianificazione urbanistica. I piani prodotti, dunque, nella loro attuazione,

---

<sup>23</sup> Era il caso dei paesi scandinavi, della Francia o della Germania Federale, dove la cultura urbanistica, la tradizione tecnica e l'educazione politica erano più avanzate.

<sup>24</sup> Giovanni Astengo, *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'arte*, vol XIV, 1970

seguivano ancora la logica dello sviluppo “marginale” e semplicemente recepivano il libero sviluppo delle singole iniziative pubbliche e soprattutto private, proponendone solo una regolamentazione tecnica (le prescrizioni di zona). Inevitabili si rivelavano i conflitti fra le parti<sup>25</sup>, con la conseguenza che il piano stesso si poneva alla mercé delle forze economiche e degli interessi di posizione di volta in volta maggiormente rilevanti, fino ad esserne travolto<sup>26</sup>. Nel migliore dei casi si poteva auspicare che esso riuscisse a comporre gli interessi in campo.

Dal sostanziale fallimento di questa esperienza – un fallimento che, oltre ad essere causato dall’assenza nel pubblico attore di una visione unitaria ma al tempo stesso “temporalizzata” della crescita delle città e del rapporto città-territorio, traeva i propri motivi proprio nei limiti stessi della cultura urbanistica<sup>27</sup> - derivava un profondo ripensamento delle aspirazioni e delle utopie neocomunitarie che avevano caratterizzato l’epoca dell’Ina-Casa con i suoi “quartieri modello”, quei *quartieri autosufficienti* suburbani che, riproponendo la suggestione della howardiana “città giardino”, avrebbero dovuto restituire la dimensione di vita comunitaria cancellata dall’urbanesimo. Ma c’è di più: se il progetto urbano doveva misurarsi con le percezioni, le attese e le aspirazioni dei suoi destinatari finali, cioè gli abitanti, allora occorreva che l’urbanista scendesse a confrontarsi con lo spirito del tempo incardinato, negli anni del miracolo, sull’individualismo acquisitivo e sul consumismo suburbano<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> L’iniziativa pubblica – proseguiva Astengo «non essendo coordinata, tende a suddividersi in “settori d’intervento” facenti capo ai vari servizi statali e locali, aprendo la strada a contraddizioni interne, e per conseguenza l’iniziativa privata è portata a scontrarsi con quella pubblica».

<sup>26</sup> Di questo tipo di piani, obbedienti alla logica del “tempo indeterminato”, l’esempio più «aberrante» (è sempre Astengo a parlare) era rappresentato da quello di Genova approvato nel 1959 «le cui aree residenziali sarebbero in grado, per estensione e volume costruibile, di garantire una ricettività di 7,5 milioni di abitanti, contro gli 850.000 attuali, senza corrispettive previsioni di aree per le attività produttive e per i servizi e senza, soprattutto, alcun fondamento su attendibili ipotesi di sviluppo economico e demografico».

<sup>27</sup> Uno dei maggiori limiti riscontrabili nella discussione urbanistica di quegli anni è certamente l’incapacità di riconoscere il peso e il carattere ineludibile dei diritti a base non proprietaria che riguardano il ruolo della proprietà (ad es., le conseguenze ambientali dell’uso del suolo, i diritti delle future generazioni)

<sup>28</sup> Questo problema diveniva cruciale all’interno della riflessione di quegli urbanisti che vivevano con disagio lo scarto tra culture - quella dei ‘progettisti’ e quella degli ‘utenti’ - basato sull’appartenenza a diversi gruppi all’interno della società, e tale da produrre una fondamentale incomprensibilità degli spazi costruiti da parte di coloro a cui erano destinati. Non è dunque casuale che, proprio in questo scorcio di tempo, la ricerca sociale fosse chiamata a giocare un ruolo centrale affiancando la ricerca progettuale nel processo di produzione dello spazio abitativo.

Abbandonata l'idea di piano "a tempo indefinito", si introduceva allora la logica di un'attuazione "a tappe", con piani di medio e breve periodo, sì da delineare una "pianificazione creativa continua" in cui analisi, scelta e verifica divenivano l'essenza stessa della pianificazione. Insomma, l'urbanistica cessava di considerarsi "neutra" di fronte alle scelte economiche e politiche, anzi, vi partecipava attivamente, come parte integrante, ambendo a risolvere i problemi, fino a quel momento irrisolti, relativi alla ottimizzazione degli investimenti pubblici e della distribuzione spaziale delle attività economiche. In una parola, a farsi «creatrice dello sviluppo economico e sociale, oltre che urbanistico, e forza motrice per il suo conseguimento»<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Giovanni Astengo, Urbanistica, in Enciclopedia Universale dell'arte, vol XIV, 1970. Tale impostazione non può non richiamare l'intenso dibattito che si sviluppò all'interno della comunità professionale in occasione dell'VIII congresso dell'INU (quello che propose il nuovo Codice dell'Urbanistica) intorno al rapporto tra politica e urbanistica. Un tema questo che sarebbe restato al centro degli "scontri" tra urbanisti in occasione dell'uscita del volume di L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, nel 1963.