

Giovanni Astengo amministratore regionale e urbanista.

La carica innovativa nell'urbanistica piemontese

Grazia Sartorio

Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta

Rivisitare, a distanza di anni, il disegno di "governo del territorio" voluto e perseguito da Giovanni Astengo conduce a riconoscerne e ad apprezzarne la carica innovativa e "rivoluzionaria" rispetto ai canoni dell'epoca.

Professore universitario, fondatore, a Venezia, di una scuola di Urbanistica, politico anomalo (non rinunciò mai, credo, a qualcuna delle sue convinzioni per ricercare od ottenere consenso), impegnò non poche risorse in un'attività didascalica, destinata, nelle sue intenzioni, a "convincere" progettisti e amministratori pubblici a progettare e approvare Piani Regolatori con contenuti nuovi.

Il governo del territorio per il Professore (come tutti lo chiamavamo) non si esauriva infatti nell'approvazione di una legge regionale per il Piemonte, i cui contenuti, per altro, non avrebbero sfigurato in una riforma urbanistica nazionale, ma comportava azioni complesse, che spaziavano dalla costituzione di banche dati alla rappresentazione cartografica del territorio, all'indicazione degli studi da eseguire per progettare i nuovi Piani Regolatori, (tra gli altri, quelli geologici e idraulici, che anticipavano di un decennio l'attenzione legislativa per questi temi).

Non esitò nemmeno ad utilizzare la legge urbanistica per definire con caratteristiche di specialità la struttura del Servizio urbanistico regionale e spinse la sua attenzione fino a disegnare, e a far realizzare, gli spazi in cui gli uffici dell'Assessorato avrebbero dovuto operare: una sorta di "open space" mutuato dall'organizzazione degli studi professionali di progettazione e funzionale per agevolare lo scambio di informazioni ed il dialogo tra le competenze.

Le trasformazioni disciplinari, tecniche ed organizzative

Intervenendo quasi in chiusura del Convegno, quando le cose più importanti sono già state dette, vorrei far cogliere il clima politico, tecnico, disciplinare e organizzativo che si respirava in quel periodo negli uffici regionali, le esperienze maturate e quanto quella "rifondazione disciplinare" abbia prodotto negli anni successivi.

La situazione che Astengo dovette affrontare fin dall'inizio del suo mandato era complessa e caotica.

Il numero dei comuni in Piemonte era (ed è) molto elevato: 1209, all'epoca, la maggior parte di piccole o piccolissime dimensioni, con marcate differenze di disponibilità e capacità operativa. Un numero enorme con cui interloquire.

Dopo l'approvazione della "legge ponte" e l'emanazione nel '68 del Decreto sugli standard, circa la metà dei Comuni piemontesi aveva adottato uno Strumento Urbanistico (per la maggior parte Programmi di Fabbricazione). Con il trasferimento delle competenze urbanistiche alle Regioni, l'esame e l'approvazione della maggior parte di questi Strumenti erano giunti come un fardello fino alla seconda legislatura regionale.

Nel 1975, solo 270 Comuni disponevano di uno strumento adeguato agli standard urbanistici, e si trattava, nella maggior parte dei casi, di Regolamenti edilizi con annesso Programma di Fabbricazione: i comuni con il Piano Regolatore approvato erano solo 25.

Molti (220, di cui solo 7 con PRG) erano dotati di strumenti urbanistici vecchi, approvati prima del 1968, carenti quindi nelle previsioni di spazi pubblici

Un gran numero di comuni avevano strumenti solo adottati e 350 erano privi di strumenti urbanistici.

La situazione era difficile anche sul versante della Regione, organizzata su uffici sottodimensionati e oberati da una grande quantità di strumenti da esaminare: Astengo l'affrontò, da subito, con iniziative a tutto campo, che rivelavano come avesse ben chiaro il modello amministrativo che intendeva perseguire.

La prima fase dell'attività fu dunque rivolta, da subito, a smaltire le "giacenze" degli strumenti trasmessi in passato alla Regione: in pochi anni ne furono esaminati 670. Ne furono approvati 50, dei quali 16 erano Piani Regolatori, e più di 500 furono restituiti ai Comuni per una sostanziale rielaborazione.

È importante rilevare che gli strumenti furono valutati, non discrezionalmente, ma in coerenza con una Circolare emanata tempestivamente, e che dettava "Criteri per l'esame e la formazione degli strumenti urbanistici comunali", anticipando i contenuti della legge urbanistica in formazione.

Mentre la nuova legge urbanistica, formulata da eminenti tecnici e giuristi (ma sempre sotto la sua vigile guida), procedeva nell'iter di approvazione - caratterizzato da un'intensa partecipazione e agguerrite opposizioni, con un dibattito appassionato in Consiglio Regionale che credo non sia mai più stato raggiunto negli anni seguenti - Astengo diede vita a una serie di iniziative destinate a rivoluzionare la pianificazione e la gestione urbanistica attraverso l'applicazione di un rigoroso metodo scientifico, che costituisce il carattere fondativo della sua azione amministrativa.

Il suo modello metodologico per la progettazione dei piani era innovativo e interdisciplinare, richiedeva: studi approfonditi ed analisi di varia ampiezza; una normativa accurata per i centri storici, ma anche normative specifiche per le aree agricole e per quelle produttive; l'elevazione degli standard urbanistici a 25 mq/abitante; l'applicazione di strumenti mutuati dalle discipline economiche, come l'analisi delle linee di soglia dei costi per l'urbanizzazione delle aree di espansione.

Questo modello costituì un esempio operativo per molte altre Regioni, che lo imitarono nelle loro leggi urbanistiche e coinvolse noi, giovani tecnici - nonostante i burberi atteggiamenti del Professore - a lavorare con fiducia ed entusiasmo, sentendoci parte di un grande disegno di trasformazione disciplinare, amministrativa e istituzionale che si è rivelato irreversibile.

I critici hanno spesso rimproverato ad Astengo e alla sua impostazione dottrinarica di aver dato vita a una struttura dell'urbanistica regionale eccessivamente rigida, ma bisogna riconoscere che l'esperienza operativa di quegli anni ha indubbiamente formato una generazione di amministratori e di tecnici - dentro e fuori le istituzioni - maggiormente qualificati, aperti al cambiamento e disponibili a un confronto interdisciplinare.

Le fasi del cambiamento

Nella Regione Piemonte la rivoluzione urbanistica che, a differenza della Pianificazione territoriale e della Programmazione, toccava nel vivo la realtà operativa del processo edilizio ed urbanistico, fu attuata in diverse fasi e fu avviata contestualmente ai lavori di stesura della legge regionale, ma comunque prima della sua approvazione: a conferma, se mai ce ne fosse bisogno, della concezione unitaria con la quale il Professore governava la "sua" riforma.

Nella prima fase, come si è detto, furono smaltite le pratiche degli strumenti urbanistici giacenti in Assessorato: a fronte di pochi strumenti ritenuti meritevoli di approvazione la

maggior parte fu restituita per rielaborazione.

I comuni si trovarono in difficoltà: sia i piani da rielaborare che quelli nuovi, costruiti con analisi rigorose e scelte “tecnicamente sostenibili”, limitavano drasticamente localizzazioni e quantità della nuova edificazione, facendo venir meno il consenso delle comunità e degli organi politici locali.

Il processo di formazione degli strumenti urbanistici fu quindi inizialmente assistito da una capillare azione di promozione a livello locale e, per svolgerla, persistendo le carenze delle strutture regionali, Astengo, si avvalse di consulenti esterni, volutamente scelti tra tecnici non piemontesi (*solisti veneti*, furono ironicamente etichettati nelle accese polemiche politiche dell’epoca) e quindi tendenzialmente esterni rispetto al successivo processo di affidamento di incarichi per la formazione dei piani.

Furono rivoluzionati contestualmente gli uffici regionali, indicando concorsi per assumere nuovi funzionari in soccorso di una struttura sottodimensionata, creando uffici organizzati per aree territoriali (Comprensori), innovando i criteri di esame dei piani da parte della struttura regionale e la metodologia con cui gli uffici si rapportavano con le Amministrazioni locali, ovviamente in coerenza con i nuovi indirizzi per la formazione dei Piani.

I Piani erano esaminati in modo collegiale, inizialmente da un gruppo ristretto di funzionari, con la presenza di Astengo che, in quegli ambiti finiva per rivestire più ruoli: di organo politico preposto all’approvazione, ma anche di esaminatore dei contenuti del Piano, senza rinunciare a quello didascalico, che lo conduceva spesso a usare i toni di una lezione universitaria nel valutare la proposta comunale.

A legge approvata questo ruolo fu assolto dal Comitato Urbanistico Regionale, sempre presieduto da Astengo, composto da esperti in materia urbanistica che avrebbe dovuto esprimere un parere unico, onnicomprensivo, che tenesse conto di tutte le problematiche interdisciplinari.

Astengo dedicava inoltre la sua attenzione a progettare soluzioni durature per i problemi che si incontravano con il procedere dell’attività.

L’ingresso delle tecnologie informatiche applicate alla pianificazione si deve alla sua lungimiranza, anche se gli strumenti dell’epoca non erano paragonabili alla flessibilità d’uso dei moderni Computer.

Con un calcolatore che oggi potrebbe essere considerato un pezzo da museo (mitico P 60/60) fu costituito un Sistema Informativo interno alla struttura che rappresentava l’archivio di tutte le pratiche urbanistiche dei singoli comuni e che consentiva di elaborare alcune interrogazioni.

Analoga impetuosa attenzione lo portò ad immaginare, vista l’esigenza di disegnare i nuovi Piani su una cartografia di scala adeguata e tecnicamente precisa, la creazione di un laboratorio cartografico che producesse per i comuni la cartografia di scala idonea alla redazione dei piani. Il laboratorio fu realizzato in una struttura offerta dal comune di Torino; danneggiato dalle operazioni di spegnimento di un incendio sviluppatosi in prossimità dei suoi locali, non fu mai operativo e generò più contenziosi amministrativi e polemiche politiche che carte.

Era comunque esatta l’esigenza che aveva colto e, nelle successive legislature, la produzione di cartografia e il suo aggiornamento, - preceduti da ampie intese tra Stato, Regioni, Province e Comuni - divennero un risultato acquisito, come ha ricordato Mauro Giudice nel suo intervento.

L'attività dell'Ufficio Studi

Ma tornando alle innovazioni nell'urbanistica in quegli anni, che ho potuto vivere da un osservatorio privilegiato, quello dell'Ufficio Studi, mi appare evidente l'importanza attribuita dal Professore all'analisi e alla precisa conoscenza del territorio dal punto di vista fisico, storico e socioeconomico come supporto ineludibile per la progettazione.

Lo stretto rapporto tra analisi e progettazione urbanistica fu una componente essenziale del suo operare: una delle qualità più notevoli di Giovanni Astengo mi pare sia proprio la sua capacità di produrre azioni e strumenti per rispondere efficacemente alle esigenze dell'azione amministrativa di quella fase storica ed introdurli all'interno delle istituzioni, modificandole.

L'Ufficio Studi, che nell'organigramma della Regione era individuato come "Ufficio promozionale del processo di pianificazione a livello locale" - pensato come un osservatorio delle trasformazioni, fisiche ed amministrative e per il monitoraggio dello stato della pianificazione - doveva avere anche compiti di consulenza tecnica agli enti locali per la pianificazione e gestione urbanistica, di promozione della strumentazione e di formulazione di indirizzi per la redazione dei Piani. In questo ruolo ha svolto numerose ricerche disciplinari, metodologiche, teoriche e operative, destinate a soddisfare esigenze di analisi e conoscenza, ma talvolta finalizzate all'emanazione di norme o direttive.

Ad esempio il Censimento degli strumenti urbanistici con lo studio sui comportamenti progettuali, decisionali e gestionali delle singole amministrazioni, fu utilizzato per individuare i Comuni che potevano essere esonerati dai Programmi Pluriennali di attuazione.

Altre volte l'obiettivo era operativo, come nel caso della "Commissione di indagine sull'offerta di aree a destinazione industriale dell'area metropolitana" (Torino, prima e seconda cintura) in collaborazione con le Associazioni imprenditoriali, che si proponeva di avviare un approfondimento sugli aspetti localizzativi degli insediamenti produttivi, con il censimento dei caratteri della domanda e dell'offerta di aree industriali nella conurbazione torinese, del grado di saturazione delle aree, della disponibilità di spazi e della propensione al riordino e alla ristrutturazione.

In altri casi l'attenzione era rivolta al sorgere di problemi specifici, quali l'esigenza di rappresentare le scelte urbanistiche su un'area vasta, sviluppando metodologie per la mosaicatura dei piani regolatori e proponendo l'avvio di studi per una legenda unificata che, se necessaria per la mosaicatura dei piani, veniva invece osteggiata da molti in sede di redazione dei piani, in difesa di una pretesa libertà di progettazione.

Anche la "Definizione dei tipi di intervento edilizi ed urbanistici" confluiti in una circolare regionale, applicata dalla totalità dei comuni, è ancora consultata e utilizzata dalle amministrazioni comunali, benché molte parti (quelle procedurali e autorizzative) siano oramai superate dalle varie leggi successivamente approvate.

Infine il "Rapporto sullo Stato della Pianificazione urbanistica in Piemonte dal 1950 al 1980": un'opera monumentale in sei volumi, (la summa delle conoscenze urbanistiche regionali per colmare una lacuna informativa, in un'epoca ante Internet) che avrebbe dovuto fornire ai tecnici incaricati della redazione degli strumenti urbanistici tutti i supporti giuridici e tecnici per la pianificazione e gestione urbanistica, oltre che delineare la storia dell'urbanistica piemontese dal dopoguerra a quel momento.

Composto dai volumi:

- La legislazione urbanistica
- La pianificazione urbanistica comunale Censimento degli SU in Piemonte (storia ed

evoluzione) analisi del dimensionamento dei piani, dei comportamenti progettuali, decisionali, interpretativi e gestionali delle amministrazioni

- Le prime esperienze della Programmazione attuativa
- Le perimetrazioni degli abitati e dei Centri Storici
- Stato delle reti infrastrutturali sotterranee
- Il laboratorio cartografico
- Manuale delle OOUU: standard tipologici per strade, acquedotti, fognature ed edilizia scolastica.

Il Rapporto sulla Pianificazione riassume e conclude l'attività dell'Assessorato alla pianificazione urbanistica nel quinquennio della seconda legislatura regionale.

Il Rapporto in realtà non fu mai sufficientemente diffuso ed utilizzato, se non a livello didattico. Non si può sottacere che la mancata divulgazione dei volumi costituì - oltre ad uno spreco di risorse - la perdita per l'urbanistica piemontese di un grande patrimonio di conoscenza e cultura.

La legge urbanistica, 40 anni dopo

Quali risultati ha prodotto l'azione di Astengo?

Il suo progetto di gestione del territorio, articolato e complesso, pensato come un processo continuo, fu avviato in tutte le sue fasi, anche se non completato in tutte le sue parti.

Il processo di pianificazione ha richiesto tempi, energie e risorse maggiori di quelli prefigurati e disponibili, in una fase della vita del paese in cui la scarsità di risorse pubbliche andava via via aumentando e la tempestività di intervento diventava un elemento determinante per l'attuazione delle previsioni urbanistiche.

L'obiettivo di dotare di Piano Regolatore la totalità dei comuni piemontesi è stata raggiunta: ma ha richiesto 25 anni dall'approvazione della legge

Criticata, discussa, osteggiata, oggetto di successive leggi di riforma e modifiche, l'impostazione metodologica voluta da Astengo è comunque in parte sopravvissuta, ed ha condizionato positivamente l'evoluzione della gestione del territorio.

Vincente è stata, ad esempio, la metodologia: il far precedere sempre le decisioni da una accurata conoscenza, facilitata oggi da banche dati di ogni tipo, accessibili con strumenti informatici molto più facili di quelli che esordivano all'epoca.

Positivo è stato l'effetto di addestramento dei tecnici, pubblici e privati, ai quali il metodo ha imposto crescite culturali e professionali per confrontarsi su una materia sempre più interdisciplinare.

Vincenti si stanno confermando affermazioni ricche di suggestioni come quella del suolo "bene irriproducibile" perso per sempre una volta utilizzato, che la legge regionale si proponeva di "tutelare" fin dal suo titolo, senza riuscire per altro a contenerne l'eccessivo consumo. Oggi il disegno di legge regionale in discussione riprende quelle indicazioni in modo ancor più radicale proponendo nuove "Norme per il governo sostenibile del territorio e il contenimento del consumo di suolo"

L'attenzione e l'importanza per la sicurezza idraulica e geologica, la richiesta pressante di svolgere in queste materie accurate analisi da utilizzare nella stesura dei Piani Regolatori hanno sicuramente contribuito ad affermare l'importanza di queste discipline e il rafforzamento delle strutture a loro dedicate nell'organizzazione degli uffici della Regione, ed è significativo rilevare che il potere di intervenire con misure di inibizione nelle aree soggette a dissesto o a calamità naturale sia stata prevista solo dalla legge urbanistica regionale.

Altre proposte hanno ottenuto minor successo.

L'aumento degli standard per servizi pubblici, pur avendo contribuito a individuare un'ampia riserva di aree, non ha migliorato significativamente la dotazione di servizi pubblici.

L'intercomunalità della pianificazione, proposta da Astengo anche come spinta all'unione e alla fusione dei comuni, soprattutto di modeste dimensioni, ha avuto un'applicazione contenuta, nonostante gli incentivi economici elargiti, ma al momento non può che essere riconfermata come uno dei principi fondamentali della pianificazione urbanistica, in particolare nella formazione della componente strutturale del Piano Regolatore.

All'impianto della LUR, pur aggiornata con le più e meno recenti modificazioni, vengono ancora imputate significative inadeguatezze.

Il modello del processo di pianificazione è eccessivamente gerarchico: la funzione di controllo da parte della Regione sugli strumenti urbanistici è troppo marcata, a fronte della necessità di introdurre elementi di sussidiarietà e cooperazione tra Enti e della richiesta di maggiore autonomia da parte delle Amministrazioni locali.

I tempi di formazione ed approvazione degli strumenti sono eccessivamente lunghi e l'impianto di Piano e delle sue modificazioni è eccessivamente rigido a fronte di processi decisionali sempre più dinamici.

Si è reso necessario un nuovo approccio alla pianificazione con l'introduzione di strumenti di concertazione interistituzionale e di copianificazione nei processi di formazione ed approvazione dei piani regolatori comunali.

Copianificazione, concertazione, flessibilità, perequazione, velocità di trasformazione: nuovi concetti introdotti e in fase di definizione per lo stesso territorio, ma, alla base, la stessa esigenza di conoscenza, tutela e di governabilità delle trasformazioni.

Forse non tutte queste trasformazioni sarebbero state accettate facilmente da Astengo, anche se la sua comprovata capacità di percepire anticipatamente tendenze e orientamenti lo avrebbe senz'altro portato a utilizzare i nuovi strumenti della conoscenza (soprattutto dopo l'avvento delle tecnologie informatiche) più idonei ad adattare l'intero processo alle esigenze di flessibilità e concertazione e comunque alle mutate condizioni di governo del territorio.