

IL CASO DI CESANO BOSCONI

Il recente caso del « quartiere Giardino » di Cesano Boscone, con la larga eco che ha suscitato anche sulla stampa, ha fatto emergere in forma clamorosa una situazione certamente non unica nel nostro Paese. Si tratta di un caso che, al di là del dato singolo, suscita **gravi perplessità dal punto di vista sociale**, e appare espressione tipica di un contesto generale che costituisce un fenomeno allarmante.

Sviluppo dei fatti.

1. Riassumiamo brevemente i fatti che hanno portato a una vera **prova di forza fra l'Amministrazione Comunale di Cesano Boscone** (1) e cinque imprese costruttrici, quattro delle quali facenti capo a un solo imprenditore privato, **l'ing. Rancilio**.

Il 14-2-1962 l'allora sindaco di Cesano Boscone, A. Castellazzi, d'accordo con la Commissione Edilizia, accoglieva « in linea di massima » la richiesta della società Praris relativa alla lottizzazione di un terreno di circa 200.000 mq. e all'erezione di una serie di fabbricati la cui volumetria raggiungesse un massimo di 55.000 mc. per ettaro. Il piano si sarebbe dovuto realizzare entro dieci anni.

Successivamente, in data 9-6-1962, la società Praris presentava all'Amministrazione una domanda di « licenza generale » di costruzione, indicando gli schemi generali della lottizzazione prevista.

Il Sindaco, con una lettera del 25-8-1962, concedeva il nulla osta, « sulla volumetria risultante dai progetti [in realtà semplici prospetti] allegati alla domanda e concedeva l'autorizzazione " di massima " all'inizio dei lavori », a condizione che venissero osservate le norme contenute nell'allora vigente regolamento edilizio. I « lavori » per i quali veniva concesso il nulla osta richiesto, erano, secondo gli Amministratori comunali e secondo quanto ap-

(1) Cesano Boscone è uno dei numerosi comuni dell'Hinterland milanese che hanno visto in pochi anni aumentare paurosamente la propria popolazione, da 4.000 abitanti nel 1956 a circa 17.000 in una decina d'anni. Gli insediamenti più vistosi sono quelli del quartiere in discussione, previsto per circa 8.000 persone, e di un quartiere IACP (Istituto Autonomo Case Popolari), per 5.000 abitanti, che hanno praticamente trasformato l'intera fisionomia del paese. I problemi del Comune, come quelli di tutti i Comuni in situazione analoga, sono evidentemente complicati dal fatto di ospitare una popolazione quasi esclusivamente residente, ma che svolge la propria attività lavoratrice altrove e specialmente nel capoluogo lombardo (il cui centro è situato a meno di 10 km. di distanza).

pare dal tenore della lettera, solo quelli di lottizzazione, non potendo il Sindaco concedere di più. Per la costruzione dei singoli edifici occorre un'ulteriore regolare licenza edilizia. Che questa lettera avesse, nell'intenzione del Sindaco, un carattere solamente provvisorio, risulta dall'aggiunta in calce: « Resta inteso che, a breve scadenza, dovrà essere stipulata regolare convenzione con questa Amministrazione ». La lettera era stata redatta conforme al pensiero della Giunta Comunale e della Commissione Edilizia, secondo gli usi di allora, benchè questo non risulti dal documento.

La convenzione a cui il Sindaco si riferiva venne effettivamente adottata dal Consiglio Comunale con delibera n. 75 del 23 ottobre 1962. L'approvazione da parte della Giunta Provinciale Amministrativa di Milano, obbligatoria per legge, venne concessa solo il 15-2-1966, con l'atto 2110.

La Giunta Provinciale Amministrativa subordinava però l'approvazione all'eliminazione di alcune clausole illegittime (che cioè il Comune non aveva la facoltà di concedere), — come l'esenzione dalle imposte di consumo e la sostituzione di determinate imposte con dei conferimenti, soprattutto di terreni, in modo da agevolare la società costruttrice —, e alla riduzione delle altezze dei fabbricati. La G.P.A. prescriveva poi, circa le licenze edilizie già rilasciate dall'Autorità Comunale per alcuni dei fabbricati: « Fermo restando [...] che dette licenze edilizie dovranno essere conformi, sotto ogni loro aspetto, alla regolamentazione urbanistico-edilizia vigente alla data del loro rilascio ». Ora il regolamento edilizio comunale di allora, praticamente inoperante e, sembra, addirittura ignorato dalle parti, limitava l'altezza degli edifici a m. 24. Al momento della decisione della G.P.A., posteriore di quattro anni alla convenzione, gli edifici già costruiti erano tutti di circa 30 m. in gronda e per un gruppo di essi si pensava di arrivare a 50 m. Secondo l'impresa, invece, il regolamento non esisteva, o, anche se esistente, era invalido perchè non emanato secondo l'iter prescritto, e anche se valido, non operante per il quartiere in discussione perchè quest'ultimo era situato completamente al di fuori del centro abitato, unico contemplato dai regolamenti edilizi comunali secondo la legislazione allora vigente. Essa anzi sostiene che, date le carenze legislative di allora, non si sarebbe richiesto per effettuare le costruzioni altro che un'autorizzazione del Sindaco, come quella contenuta nella lettera del 25-8-1962.

Inoltre, sempre secondo l'impresa costruttrice, il riferimento alle norme del regolamento edilizio contenuto nella lettera del Sindaco del 25-8-1962, varrebbe per il solo aspetto igienico-sanitario. Gli altri punti, infatti, anche se contrari al regolamento, erano stati oggetto di regolare convenzione, liberando così l'imprenditore da ogni ulteriore preoccupazione. Colpa dell'Autorità Comunale di allora, se mai, l'aver concesso qualcosa in contrasto col regolamento senza procurarsi le relative autorizzazioni da parte dell'Autorità Tutoria.

Nelle varie fasi delle trattative e delle approvazioni, i lavori erano continuati da parte della società Praris (unica titolare della convenzione originaria, ma alla quale si erano poi affiancate altre quattro società edilizie, denominate rispettivamente Boscouno, Boscodue, Boscotre, Boscoquattro). Per 4 edifici ora già completati venne rilasciata regolare licenza di costruzione. Per quanto riguar-

da gli altri 26, di cui alcuni ancora in via di completamento (e di cui l'attuale Amministrazione Comunale ha tentato di bloccare i lavori), pare sia stata rilasciata regolare licenza (ma revocata poi dal Commissario Prefettizio) solo per 9 di essi, benchè tutti presentassero le stesse caratteristiche tecniche e di progetto dei 4 precedenti.

La società costruttrice si era impegnata a provvedere alle opere di urbanizzazione primaria (strade, illuminazione, ecc.) e a contribuire alle spese per quelle di urbanizzazione secondaria (scuole, chiese, ecc.). Le prime vennero effettivamente eseguite, anche se soltanto nella misura strettamente sufficiente a permettere l'insediamento degli inquilini negli edifici completati. L'Autorità Comunale non provvede invece da parte sua all'allacciamento dell'impianto di acqua potabile, lasciato a suo carico, dando così adito alle accuse della controparte.

Giova comunque ricordare che il quartiere prevedeva abitazioni per una popolazione di 8.000 persone, pari cioè a quella dell'intero capoluogo comunale al momento della prima lottizzazione (nel 1962 circa 9.000 abitanti). Si richiedevano quindi opere di urbanizzazione di notevolissima entità rispetto all'intera consistenza dell'abitato locale.

Seguì tutta una serie di provvedimenti amministrativi che constatavano difformità di esecuzione e che imponevano anche talune demolizioni.

Per quanto riguarda ad es. le uniche opere finora effettivamente demolite, cioè le costruzioni che racchiudono lo sbocco delle scale dall'ultimo piano alle soprastanti terrazze (e definite dalla società costruttrice « corpetti tecnici », dall'Amministrazione Comunale « mansarde »), sono state notificate: 4 ordinanze di sospensione dei lavori emesse dal Commissario Prefettizio (dott. Ajello) in data 15-3-1967; 4 ordinanze di demolizione delle opere abusive emesse dal Commissario Prefettizio in data 7-4-1967; 4 ordinanze di demolizione immediata delle opere abusive emesse dal Sindaco attualmente in carica, ing. Cavalloni, nel settembre 1969.

2. L'attuale Amministrazione Comunale, di centro-sinistra, succeduta alle due precedenti (una, democristiana, che aveva stipulato le prime convenzioni, e iniziato le prime opposizioni, anche se senza esito, e l'altra social-comunista), ha accentuato quella che essa considerava una lotta per il « rispetto della legge » e ha proceduto anche a veri atti di forza (2), come appunto la demolizione delle cosiddette « mansarde », avvenuta il 30 settembre e il 2 ottobre u.s. A questo si arrivò ad ovvio scopo dimostrativo. Se infatti questa operazione ha potuto svolgersi senza complicazioni, tranne alcuni tafferugli, la demolizione degli edifici già abitati da circa 3.500 persone (senza d'altronde che sia mai stata rilasciata una licenza di abitabilità dall'autorità competen-

(2) Cfr. *Corriere della Sera*, 3 e 9 settembre 1969, p. 9, e 1° ottobre 1969, p. 9.

te) (3), implicherebbe problemi di ben altra portata.

Ovviamente le Autorità Comunali non mirano ad ottenere la demolizione di un intero quartiere o anche solo di una parte di esso. La distruzione di alloggi esistenti e già disponibili, mentre la penuria di case è ovunque sensibile, solleverebbe numerosi interrogativi, al di là di ogni atteggiamento di « rispetto della legge a tutti i costi ».

L'intenzione delle Autorità sarebbe invece quella di **sostituire la convenzione precedente**, debole nella sua validità sotto diversi punti di vista, **con un nuovo strumento, redatto a norma della legge urbanistica entrata nel frattempo in vigore** (4), che contempla cioè un complesso di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che si vorrebbe porre a carico dell'imprenditore, appunto perchè gli edifici da lui eretti possano rientrare nelle norme di legge ora vincolanti per ogni nuova convenzione del genere. In base a una convenzione di questo tipo verrebbero rilasciate le licenze edilizie per gli edifici che ne sono sprovvisti. Un'altra possibilità, qualora il punto di vista dell'Amministrazione dovesse trionfare completamente, sarebbe il pagamento della multa prevista dalla legge attuale, di circa 14.000 lire per ogni metro cubo edificato al di sopra dei limiti (relativi però alla sola altezza e non alla volumetria) consentiti dal regolamento edilizio vigente nel 1962. Questo comporterebbe un versamento, da parte dell'imprenditore, di vari miliardi, ma a totale beneficio del Tesoro dello Stato, senza cioè che il Comune interessato possa avvantaggiarsene, pur avendo subito il danno, e pur dovendo procedere ad opere ulteriori di urbanizzazione certamente costose: scuole, asili, ecc.

Aspetti giuridici.

La questione, come si vede, è **molto complessa dal punto di vista giuridico.**

Vi è un primo problema costituito dal **valore attribuibile ai vari documenti**, soprattutto al cosiddetto « nulla osta » da parte del Sindaco in carica nel 1962 all'inizio dei lavori e al suo impegno (contenuto in una lettera del 27-9-1962) di far inserire il piano di costruzione e lottizzazione del quartiere nel nuovo piano regolatore del Comune. Se infatti si tratta di scritti a carattere privato, non sostenuti da una delibera del Consiglio Comunale, sarà difficile ritrovarvi un vero strumento giuridico che dia sostegno alla tesi della parte privata.

(3) E' però forse bene ricordare che questo rappresenta la prassi normale anche se discutibile. La licenza di abitabilità viene rilasciata ordinariamente dopo che l'edificio è stato occupato dagli inquilini, a volte anche a distanza di anni.

(4) Si tratta della Legge 6 agosto 1967, n. 765, nota anche come « legge-ponte », dal titolo « *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150* ». Tale legge è operante dal 1° settembre 1968.

Vi è poi il più grave **problema dei rapporti tra i privati e una Amministrazione Pubblica**, le cui delibere, essendo soggette all'approvazione dell'Autorità Tutoria, sono perciò solo in parte di natura contrattualistica e rischiano di vedersi invalidate anche a distanza di molti anni, benchè la controparte, quella privata, abbia già provveduto, fidandosi di regolari delibere di un Consiglio Comunale, ad eseguire la propria prestazione. Sembra infatti strano, in tal caso, che coloro che si sono impegnati in sede di delibera a livello comunale, vengano liberati dalla loro responsabilità semplicemente in forza di un parere negativo dell'Autorità Tutoria.

Un problema sociale.

Ma al di là della questione strettamente giuridica, che presenta aspetti molto delicati e di non facile soluzione, vi è **l'aspetto allarmante di una mentalità e di uno stile operativo che lascia molto perplessi.**

Sono elementi che hanno accompagnato nel nostro Paese una gran parte dei « booms » edilizi dovuti soprattutto all'iniziativa di imprenditori privati. Si sono venute cioè creando numerosissime situazioni di conflitto con una regolamentazione abbastanza caotica, con i controlli ancora più scarsi, salve forse le eccezioni di alcuni grandi Comuni, dove gli Uffici Tecnici sono più efficienti), il tutto nel contesto di una serie di dati di fatto o di consuetudini imprenditoriali che sconcertano profondamente l'opinione pubblica. I complicati casi giuridici che ne risultano, destinati probabilmente a trascinarsi per anni, rispecchiano solo un **sottofondo di « presapochismo » e di carenza molto radicati nel nostro costume anche economico.**

Ci si chiede infatti come si possano iniziare costruzioni, che richiedono forti investimenti, in grado di mutare il volto di un intero Comune, senza disporre di tutti gli strumenti giuridici necessari, ma solo fidandosi « da galantuomini ». Non si comprende come si possa continuare a fabbricare edifici per i quali non si dispone di una regolare licenza edilizia (o per i quali sia stata revocata), che copra tutte le singole unità progettate. Si ha l'impressione che troppo spesso si voglia mettere di fronte al fatto compiuto, sanando poi in qualche modo una situazione già precostituita.

Vi è indubbiamente la difficoltà, da parte di un imprenditore, di adeguarsi di continuo a una congerie di regolamenti, di approvazioni, di leggi (che si susseguono nel tempo di esecuzione di uno stesso progetto), e soprattutto di **organi amministrativi di attuazione, i cui tempi operativi sono dell'ordine di anni**, col rischio, se li osserva rigidamente, di una paralisi della propria attività aziendale.

Ma oltre questi ed altri rilievi analoghi, sconcerta la **tendenza diffusa a sfruttare una carenza di regolamenti o di efficienza le-**

gislativa, per ricavare il massimo profitto dal proprio capitale. Non si può mettere in piedi un quartiere per 8.000 persone al cui completamento urbanistico l'Autorità Comunale valuta manchino, alla luce dei criteri urbanistici odierni, opere per oltre un miliardo di lire, solo perchè la situazione locale offre una linea di minor resistenza e di maggiore guadagno.

Un progetto redatto nel 1962, quando Cesano Boscone era ancora un grosso paese, già con l'intenzione di realizzarlo in circa 10 anni, non può non finire per trovarsi in un contesto completamente diverso da quello iniziale. La leggerezza con cui moltissimi Comuni stipulavano convenzioni edilizie rispecchiava, oltre all'uso, o abuso, ricorrente, anche il pensiero che qualunque insediamento, anche carente, rappresentava in certo senso un vantaggio per il Comune, idea oggi largamente abbandonata. I problemi umani che questo comporta sono fin troppo evidenti, non fosse altro che per il fatto di gravare sulla comunità preesistente, per una serie di costose opere di completamento dell'urbanizzazione, che di solito appesantiscono una situazione locale già deficitaria.

Sorprende che l'Autorità Tutoria si faccia viva solo dopo quattro anni, e più ancora che l'Autorità Comunale assista passiva per così lungo tempo all'attività edilizia che trasforma il proprio territorio, senza intervenire vigorosamente, tenendo presente che buona parte dei problemi civici e di densità edilizia sollevati dal « quartiere Giardino », valgono anche per il quartiere IACP (Istituto Autonomo Case Popolari), già completato a poca distanza da quello ora in discussione.

Il fatto che solo in qualche caso isolato tutto questo emerga, per motivi di vario ordine, politico ed economico, a livello di Amministrazioni Comunali che si susseguono con colori politici diversi, o anche solo per divergenze contrattuali di natura privatistica, non toglie nulla alla gravità di un fatto che sembra toccare profondamente la nostra realtà socioeconomica, determinandovi un diffuso malessere.

Gianpaolo Salvini