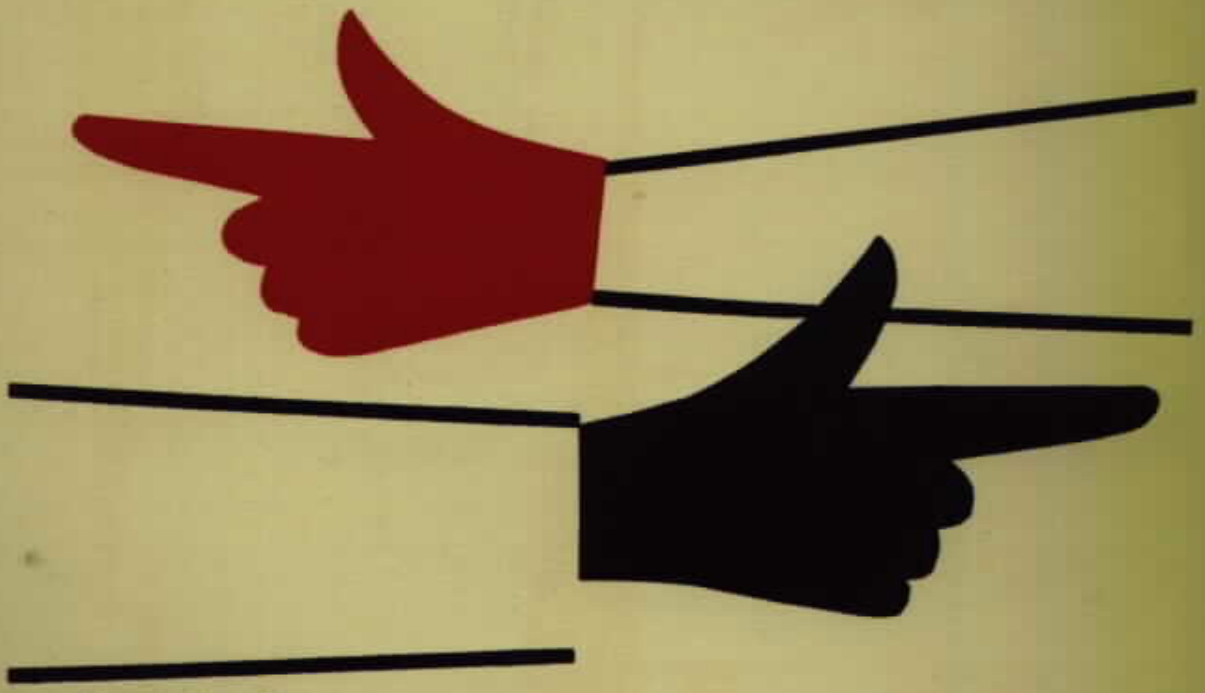
20 Urbanistica

TUTTE LE STRADE PORTANO

CERCHIARI



ALLA
LITOCERAMICA PICCINELLI
MOZZATE

bruciatori di nafta e metano

RIELLO

Officine - Fonderie F.lli Riello - Legnago (Verona)

URBANISTICA

Rivista Trimestrale
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
N. 20 - settembre 1956 - Anno XXVI

sommario

Copertina di Bruno Munari

Prezzo del presente fascicolo L. 1500

Abbonamento a 4 fascicoli L. 5.000 (soci INU L. 4.500, studenti L. 4.000) - C. C. P. 2/27471 - Spedizione in abbonamento postale gruppo IV

Direzione, Redazione, Amministrazione e Pubblicità: Torino, Corso Vittorio Emanuele 75 I

Sede dell'Istituto: Roma
Lungotevere Tordinona, 1

Piani comunali in formazione

Con il secondo elenco ministeriale, i Comuni obbligati a redigere il P.R.G. sono ora 310: sommando ad essi i Comuni già provvisti di piano adottato e approvato secondo la legge urbanistica e quelli che spontaneamente l'hanno promosso o intendono promuoverlo o saranno indotti in sede di rapporti intercomunali a formarlo, i Comuni dotati di P.R.G. saliranno, entro pochi anni, a più di 400.

La notizia non può che rallegrarci, se si ricorda che nel n. 5 di questa rivista era stata denunciata una situazione di carenza di piani veramente tragica. Ben vengano, dunque, i due elenchi ministeriali che, rendendo obbligatori i piani e la spesa per la loro formazione, hanno non solo superato di colpo l'indifferenza, l'incuria, le incertezze o talvolta anche le resistenze di talune Amministrazioni, ma anche agevolate in più di un caso quelle Amministrazioni di Comuni a bilancio deficitario, che non avevano potuto finora compilare il piano, vedendosi sistematicamente respingere dagli organi di controllo l'approvazione di stanziamenti, anche modestissimi, ma ritenuti inaccettabili in quanto destinati a spese « facoltative ».

Ma non si può peraltro sottacere che in questo stato di indifferenza e di incuria da un lato, e di incomprensione dall'altro, è trascorso il decennio della ricostruzione e della ripresa economica ed edilizia, e che molte, troppe, situazioni sono state nel frattempo irrimediabilmente compromesse dal mancato intervento pianificatore.

Ciò che era possibile, se non 10, anche solo 5 o 6 anni fa, è oggi praticamente impossibile. Molti errori sono stati compiuti, molte insostituibili aree di espansione sono state stupidamente sciupate da privati o da Enti; nei centri grandi e piccoli sprovvisti di piano si è ovunque radicata negli imprenditori e nei proprietari una ribelle mentalità, individualista ed anarcoide, che ora sarà ben duro compito addomesticare. I piani regolatori, che nell'immediato dopoguerra avrebbero potuto essere facilmente compresi come strumenti di guida verso un domani migliore, rischiano oggi di essere interpretati dai più come una pesante bardatura, se non quasi addirittura una soperchieria.

Questo stato di cose lo ricordiamo non per un inutile lamento sul tempo perduto, o per rassegnarci ad inevitabili delusioni o, ancora, per anticipare giustificazioni su futuri insuccessi, quanto piuttosto perchè, se si vogliono precisamente evitare insuccessi e delusioni, in questa fase di largo impiego degli strumenti della pianificazione comunale, occorre partire dalla esatta conoscenza delle situazioni in atto, e prendere adeguati provvedimenti.

Prima di esaminare i quali, occorrerà tuttavia riflettere alquanto su una certa serie di problemi, se si può dire interni, di ordine amministrativo, professionale e tecnico, che si sono venuti creando per effetto dei due elenchi ministeriali.

Anzitutto, i termini fissati in due anni per la formazione dei piani, adozione, pubblicazione e inoltro, sono risultati per i Comuni del primo elenco troppo esigui. Su 100, solo 15 hanno inoltrato il piano al Ministero dei LL.PP. entro i termini prescritti e tra essi vi sono pure i Comuni, compresi nell'elenco, ma che avevano iniziata la formazione del piano da prima dell'inclusione nell'elenco. E si spiega: se si considera il tempo occorrente alle Amministrazioni per orientarsi nella materia, per decidere la procedura da seguire, per scegliere i professionisti e deliberare l'incarico (e tutti sanno quanto le scelte siano delicate, difficili e piene di incognite), o per bandire e condurre a termine il concorso, ed a questo si aggiunga la lentezza con cui le delibere comunali vengono approvate dalle Prefetture, la impreparazione degli uffici tecnici a questi nuovi compiti e la inadeguatezza ed arretratezza della cartografia esistente, e poi ancora si tenga conto del periodo elettorale e del cambio delle Amministrazioni, non si stupirà che i risultati siano quello che sono. Significativo il fatto che le Amministrazioni che hanno scelto la via del concorso, cioè la via più lunga e generalmente la più sterile, o non hanno ancora neppure espletato il concorso (Asti, Venezia, Macerata...) o, se sono giunte al giudizio (Ancona), non sono però ancora arrivate alla fase di redazione del Piano.

Altrettanto significativa, anche se meno giustificabile, è la condotta delle Amministrazioni dei Comuni maggiori, da Roma a Napoli, da Torino a Genova, compresi nel primo elenco e che, sebbene avessero da anni iniziato la preparazione del piano, a ciò spinte dalla scadenza, pur ripetutamente prorogata, dei termini di validità delle leggi speciali con cui erano stati approvati i piani vigenti, o sono ancora ben lontane dalla adozione (Roma, Napoli) o hanno provveduto alla adozione, ma sono ancora in fase di pubblicazione (Torino, Genova). È ben vero che i piani dei Comuni maggiori hanno necessariamente avuto più lunghe e tormentate vicende per la loro caratteristica di piani di commissioni, grandi e piccole, per le maggiori difficoltà nella comprensione delle situazioni locali, conseguenti alla molteplicità e complessità dei fenomeni in gioco ed alla inesplicabile riluttanza, da parte delle Amministrazioni, a ricorrere a sistemi scientifici di indagine, e per l'impotenza a dominare le situazioni del momento.

Ma è pur vero che questi intralci, in gran parte, avrebbero potuto essere individuati e superati con un maggiore mordente ed un maggiore senso di responsabilità da parte delle Amministrazioni.

In ogni caso, il lotto dei pochi piani di « grosso calibro » sta per passare; e ciò che ci preme è ora di fornire indicazioni utili alle centinaia di piani ancora in formazione.

Intanto, l'esperienza fatta dai Comuni del primo elenco dovrebbe ora servire per tutti. Il Ministero potrebbe trarne le conseguenze e provvedere o a prolungare già fin d'ora i termini di scadenza per il secondo elenco o a predisporre qualche espediente atto a sveltire le varie pratiche burocratiche e le operazioni tecniche in cui si articola localmente la formazione di un piano.

Tutti gli elementi costitutivi del costo di un piano, ad esempio, dalle varie operazioni di rilevamento per l'aggiornamento cartografico alla stesura materiale delle carte di base occorrenti, dalla tariffa professionale alle indagini fondamentali, che dovrebbero prescriversi come obbligatorie, potrebbero essere desunti dalle prime esperienze e resi noti, agevolando in tal modo Amministrazioni e professionisti. L'unificazione dei rapporti di riduzione e dei simboli di base per la rappresentazione dello stato di fatto e di progetto dovrebbe essere non solo opportuna, ma indispensabile e quindi resa obbligatoria per la omogenea rappresentazione e lettura dei 300 piani. Iniziative modeste, se si vuole, ma di grande utilità pratica, che il Ministero potrebbe facilmente promuovere congiuntamente all'I.N.U.

Questo per quanto riguarda i problemi interni.

Ma per avviare i piani comunali sul terreno concreto fin dall'inizio, occorre qualcosa, che oggi manca e che l'attuale situazione di diffidenza e spesso di non collaborazione da parte degli interessi locali richiede: intendo riferirmi a quelle misure di salvaguardia precauzionali e preventive, che ebbi ad illustrare nella mia relazione al Convegno di Firenze, riportata a pag. 61 di questo fascicolo. La necessità di tali misure è assolutamente urgente, in quanto fin dalle prime battute della formazione del piano, può determinarsi l'esigenza di un intervento cautelativo in particolari punti chiave, compromessi i quali si può compromettere la razionale utilizzazione di tutta una zona e mettere in forse o escludere per sempre la possibilità di una corretta soluzione di particolari problemi.

La questione è tutt'altro che accademica. È la realtà quotidiana per la maggioranza dei Comuni del primo elenco e per la totalità di quelli del secondo, che giungeranno all'adozione del piano solo entro uno, due o anche tre anni. Questo periodo di tempo non deve essere speso spesso a disfare ogni giorno la tela che gli urbanisti hanno iniziato o stanno per iniziare. Occorre un'arma giuridica per fermare l'attentatore, consapevole o inconsapevole, alla futura vita del piano. Senza quest'arma le Amministrazioni, soprattutto quelle titubanti ad assumere una posizione di forza contro iniziative ribelli, continueranno a correr dietro ad una realtà che sfugge loro di mano di giorno in giorno, ed i piani comunali dovranno, anzichè programmare, registrare i fatti e subire l'iniziativa dei più audaci e spericolati imprenditori.

Questa situazione è particolarmente grave nelle grandi città dove la politica del fatto compiuto può più facilmente attuarsi ed i mandanti occultarsi; ma, anche se nei Comuni di più modeste dimensioni le varie iniziative possono essere più facilmente controllate, sta di fatto che la lotta tra chi fa il piano e chi lo disfa è oggi impari e, giuridicamente, tutta a favore dei secondi.

Nè a questo scopo vale l'istituto della conferenza dei servizi, che per altro ha dato buone prove di efficacia nei confronti delle intese fra pubbliche Amministrazioni: un provvedimento è dunque necessario ed urgente per la disciplina anche delle iniziative private nel periodo di formazione del piano.

La posta è grossa, ricordiamolo.

Tre-quattrocento piani significano l'avvenire delle nostre città; se ben studiati ed utilizzati a fondo essi possono rappresentare il trapasso da situazioni di disordine e di « amministrazione caso per caso » a situazioni di pianificazione per programmi organici, possono consentire di moralizzare il mercato edilizio e di razionalizzare e quindi risanare i bilanci comunali. Se male interpretati, od usati in modo superficiale e del tutto esteriore, essi possono decadere al rango di un artificioso regolamento edilizio.

La scelta, in questo caso, non dipende solo dalle Amministrazioni, anche se esse hanno in questo campo responsabilità ben precise, ma anche dall'attività degli urbanisti chiamati a redigere i piani e soprattutto di quelli investiti di diretta e completa responsabilità.

Sono essi che possono e debbono dare un contenuto operativo al piano.

Ad essi aspetta infatti rendersi conto fin dagli inizi dei più minuti particolari delle varie manifestazioni della vita del Comune; dipanare l'aggrovigliata matassa dei problemi, per ritrovare il filo conduttore di un futuro più razionale sviluppo della comunità; illuminare amministratori e funzionari, guidandoli nei primi passi di questa esperienza; stimolare le collaborazioni locali, chiarendo ai tecnici ed ai privati le finalità e le procedure della pianificazione; infondere al piano un contenuto economico e sociale che sostanzi gli interventi edilizi; agire da soli anche senza adatti strumenti legali per la salvaguardia del piano in fieri; dare, in una parola, inizio alla pianificazione urbana, già fin dai primi atti del suo concepimento.

Questo compito ben duro supera, è chiaro, i limiti di un consueto mandato professionale, anche se, per necessità burocratiche, come tale deve configurarsi.

I piani, anche i più giovani ormai lo sanno, non possono farsi a distanza e a tavolino: essi nascono faticosamente sul posto. Occorre preparare il terreno, seminare e coltivare giorno per giorno l'arbusto, se si vuole che la pianificazione urbana metta ben salde le radici e con l'approvazione del piano essa si trovi ad essere adulta e rigogliosa. Quest'opera, che ben poco ha da vedere col piano disegnato, non ha compensi, è chiaro. Solo lavorando pazientemente ed umilmente, consci dei propri modesti limiti, ma fermamente decisi a penetrare fino in fondo la realtà sociologica urbana e ad imprimere alle situazioni attuali impulsi vivificatori, ciascuno di noi avrà contribuito, in misura proporzionale al proprio impegno, a costruire il futuro per le più importanti città italiane.

g. a.

Primo elenco ministeriale dei Comuni obbligati a redigere il piano regolatore

Situazione al 1° - 9 - 1956 *

Piemonte

Alessandria	arch. Barbadoro, ing. Manfredi, ing. Todros	allo studio
Asti	sta indicendo un concorso	
Novara	———	allo studio
Stresa	arch. Morini	
Torino	Commissione esecutiva e Commissione generale	in pubblicazione
Verbania	ing. Giulio Ruseoni Clerici	
Vercelli	architetti Perelli, Lissoni, Jori Vaudetti, Vigliano	allo studio (segue concorso)

Lombardia

Bergamo	Ufficio Tecnico del Comune	approvato
Brescia	———	adottato
Como	Ufficio Tecnico del Comune	allo studio
Cremona	Ufficio Tecnico del Comune e una Commissione Tecnica. Consulente arch. L. Dodi	in pubblicazione
Mantova	Ufficio Tecnico del Comune e arch. Piero Bottoni	allo studio
Pavia	Ufficio Tecnico del Comune. Consulente arch. Luigi Dodi	già pubblicato
Sondrio	ing. arch. A. E. Aresi	adottato
Varese	Ufficio Tecnico del Comune e arch. Mario Morini	adottato

Veneto

Belluno	arch. Alpago Novello	adottato
Cortina	———	allo studio
Rovigo	Commissione esecutiva	allo studio
Treviso	Ufficio Tecnico del Comune	allo studio
Udine	———	allo studio
Venezia	———	legge speciale
Verona	prof. Plinio Marconi	in approvazione
Vicenza	prof. Plinio Marconi	adottato
Padova	prof. Luigi Piccinato	in approvazione
Gorizia	Ufficio Tecnico del Comune	allo studio

Liguria

Alassio	———	allo studio
Chiavari	———	allo studio
Genova	Ufficio Tecnico del Comune	adottato
Imperia	arch. Susini, ing. Gandolfo	adottato
La Spezia	in atto concorso II grado	
Rapallo	———	allo studio
San Remo	arch. Mario Morini	in approvazione
S. Margherita L.	architetti Falconi, Christen e Ghilardi	allo studio
Savona	ing. Aldo Della Rocca e collaboratori	approvato

Emilia

Bologna	Commissione	adottato
Ferrara	———	allo studio
Forlì	Ufficio Tecnico del Comune	in approvazione
Modena	———	allo studio
Parma	arch. Franco Carpanelli, ingegneri Renzo Cola e Alvaro Corboz	allo studio
Piacenza	Ufficio Tecnico del Comune	alla G.P.A.
Ravenna	———	allo studio
Rimini	———	
Reggio Emilia	arch. Franco Albini	allo studio
Salsomaggiore	ing. Cesare Chiodi	allo studio

Toscana

Arezzo	Ufficio Tecnico del Comune	in approvazione
Carrara	prof. Luigi Pera	allo studio
Firenze	———	allo studio
Grosseto	ing. Giulio Sabatini	adottato
Livorno	architetti Detti e Bartoli, ingegneri Gianfranceschi ed Amati	adottato
Lucca	———	adottato
Massa	architetti Detti e Cetica	allo studio
Montecatini T.	Ufficio Tecnico del Comune	in approvazione
Pisa	prof. Pera e arch. Clemente	allo studio
Pistoia	arch. L. Bartoli e ing. F. Spinelli	allo studio
Portoferraio	architetti E. Isotta e G. Rosso	allo studio
S. Giminiano	arch. Piero Bottoni	allo studio
Siena	architetti Luigi Piccinato, Piero Bottoni e Aldo Luchini	adottato
Viareggio	ing. Mario Gucci, U.T.C.	adottato

Umbria

Assisi	arch. Giovanni Astengo	allo studio
Orvieto	arch. Renato Bonelli	allo studio
Perugia	arch. Zevi, Zannetti, Grossi	adottato

Lazio

Terni	arch. Ridolfi e ing. Possenti	allo studio
Anzio	arch. D. Gazzani, ing. M. Ambrosini	allo studio
Fiuggi	arch. Paniconi	allo studio
Frascati	in attesa del piano intercomunale di Roma	allo studio
Frosinone	architetti Malpeli e Iacobucci	in approvazione
Latina	architetti Benevolo, Rotondi, Valori, Cabianca, Mariani, Roscioli	allo studio
Rieti	architetti Lenti e Guidi	allo studio
Viterbo	arch. Salcini, ing. Smargiassi e una Commissione	adottato
Roma	Commissione	allo studio

Marche

Ascoli Piceno	arch. Mariano Pallottini e Ufficio Tecnico Comunale	in approvazione
Ancona	———	fatto concorso
Macerata	———	in attesa di concorso
Pesaro	arch. Mariano Pallottini e Ufficio Tecnico del Comune	allo studio

Abruzzi

Campobasso	arch. Borgiotti e ingg. Mandolesi e Sciarretta	approvato
Chieti	architetti Favini e Crisolini Malatesta, ing. O. Caputi in collaborazione con U.T.C.	allo studio
L'Aquila	prof. Luigi Piccinato	
Pescara	Commissione presieduta dal prof. Luigi Piccinato	adottato
Teramo	architetti A. Scalpelli e G. Martella, ingegneri S. Montani e R. Martigani	

Campania

Avellino	———	allo studio
Barano d'Ischia	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Benevento	prof. Luigi Piccinato	allo studio
Casamicciola	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Caserta	arch. Enrico Tedeschi Beccaria	approvato
Forio d'Ischia	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Ischia	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Lacco Ameno	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Napoli	Commissione	in rielaborazione
Pompei	Provv. OO.PP. di Napoli	in approvazione
Salerno	prof. Plinio Marconi	allo studio
Serrara Fontana	Ente Valorizz. Isola d'Ischia	
Sorrento	Commissione presieduta dal prof. Roberto Pane	allo studio

Puglie

Brindisi	———	allo studio
Bari	architetti Piacentini e Calzabini	approvato
Foggia	architetti M. Rutelli e M. Vitale in collaborazione con U.T.C.	
Lecce	———	in adozione
Potenza	———	allo studio
Catanzaro	arch. Plinio Marconi	allo studio
Cosenza	———	in approvazione
Reggio Calabria	———	indetto concorso

* *Per alcuni Comuni non è stato possibile indicare il nome dei progettisti, non avendo ottenuto risposta alla richiesta di informazioni.*

La revisione della legge urbanistica ed il problema delle aree fabbricabili

Il convegno di Firenze ha riproposto ufficialmente il tema della revisione della legge urbanistica, con particolare riguardo ai problemi di attuazione dei Piani Regolatori. Fra essi trova adatta sede la materia legislativa trattata dai due disegni di legge di iniziativa governativa degli on. Ministri Romita e Andreotti che, sostanzialmente revisionati dalla Commissione di Finanza del Senato (1), saranno tra breve discussi dall'Assemblea Plenaria del Senato per essere poi sottoposti all'approvazione della Camera.

L'interesse suscitato dal tema generale e da questi due argomenti particolari, che ad esso strettamente si collegano, ci ha indotti a ripubblicare i noti testi delle leggi e delle circolari fondamentali in materia urbanistica, unitamente alle meno note proposte già formulate dalla Commissione dell'I.N.U. per la riforma della legge urbanistica, finora in gran parte inedite nella loro stesura integrale, ai disegni di legge governativa e parlamentare sui due argomenti citati ed alle proposte di emendamento sulla legge Andreotti, formulate da una commissione ristretta dell'I.N.U. e presentate al Ministro delle Finanze ed alla Commissione dei LL.PP della Camera dei Deputati. Testi e proposte sono state ordinate cronologicamente e formano un « corpus » che può rendere più agevole agli studiosi la cognizione anche prospettica dei dati di fatto e del lavorìo preparatorio per l'adeguamento di questa complessa materia alle esigenze più attuali; in questo coacervo è stata pure inserita la mia relazione generale al convegno come compendio di varie proposte dei soci dell'I.N.U.

Sul tema generale della revisione della legge urbanistica avremo occasione di ritornare più volte. Per intanto è urgente ed indifferibile che ciascuno di noi dia il suo contributo chiarificatore sulle delicate e controverse questioni suscitate dai due disegni di legge relativi alle aree fabbricabili, che sono oggi al centro dell'attenzione del Paese.

Ed a giusta ragione, ma per differenti ordini di interesse.

Soprattutto il disegno di legge Andreotti ha suscitato numerosi e spesse volte aspri commenti. Giuristi, economisti e tributaristi in varie occasioni si sono occupati dell'argomento, ponendo in rilievo le connessioni che esso ha con la legislazione generale, con il diritto privato e con i sistemi tributari in atto, rilevando sostanziali incongruenze specie nei metodi di accertamento dell'imponibile e dell'indennità di esproprio. Fondamentale è stato, a questo proposito, il convegno organizzato dall'Istituto di Studi Parlamentari e tenuto a Roma il 18 gennaio 1956, sul tema delle aree fabbricabili (2). Di esso è stato in parte tenuto conto nella rielaborazione del testo del disegno di legge approntato dalla Commissione di Finanza del Senato, che costituisce un indubbio maggiore approfondimento del primitivo e semplicistico testo, anche se alcuni vizi d'origine e conseguenti incongruenze non siano stati del tutto eliminati.

Ma vi sono altri lati del problema che non sono stati finora sufficientemente illuminati e che si pongono in luce solo se l'intera materia viene esaminata dal punto di vista urbanistico. Ed è di questi ultimi che ci siamo occupati ed intendiamo occuparci, come è dovere del nostro Istituto.

Esaminiamo dal nostro angolo visuale scopi e mezzi dei due disegni di legge, quali risultano dal testo modificato dalla Commissione senatoriale e dalle due pregevoli relazioni illustrative del sen. De Luca e del sen. Trabucchi.

Il disegno di legge Romita si prefigge di favorire l'acquisizione delle aree occorrenti alla costruzione di alloggi a carattere popolare e popolarissimo, « nonchè delle aree necessarie per le opere e servizi complementari » *(art. 1) da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, nonchè da parte di Istituti, Società di assistenza, Società Cooperative e dei diversi Enti che costruiscono case a carattere popolare (art. 9). A tale scopo i Comuni formano un piano delle zone da destinare all'edilizia popolare con la previsione di un sessennio, da inquadrare, è detto ora,* « organicamente » *nel piano regolatore o, in mancanza di esso, in un programma di fabbricazione, e avente caratteristiche e valore di piano particolareggiato (artt. 1, 3, 4, 5, 8). Sono obbligati a formare il piano i Comuni con 100.000 abitanti e possono esserne autorizzati i Comuni che rientrano in una serie di condizioni assai più ampie di quelle previste nel testo originario. In sostanza, il testo rimane molto aderente alla*

primitiva stesura, ma con qualche utile emendamento, anche se, per la determinazione dell'indennità di esproprio si ribadisce il riferimento all'art. 46 del R. D. 28 aprile 1938 n. 1165 e non si utilizza, come avevamo proposto a Firenze, l'art. 38 della L.U. particolarmente adatto per l'acquisizione preventiva di aree non urbanizzate.

In complesso il testo del disegno di legge è senz'altro accettabile. Esso rientra nel più vasto quadro dell'acquisizione delle aree per l'attuazione dei piani regolatori e stabilisce in definitiva una disciplina particolareggiata dell'esercizio dell'art. 18 della L.U. per una specifica destinazione di zona. Anche tecnicamente esso ha un carattere strumentale di indubbia efficacia che può prestarsi ad intelligenti applicazioni: può essere utilizzato, a seconda dei casi, sia per la formazione di raggruppamenti a destinazione omogenea, ma promossi da differenti iniziative pubbliche e private; sia per la formazione di quartieri a destinazione mista, se si tien conto che un piano può riferirsi tanto ad una superficie continua, cioè un unico perimetro racchiudente una destinazione unica ed omogenea, quanto a superfici discontinue facenti parte di un più ampio complesso organico che comprenda un certo numero di zone a destinazioni varie ed alternate, di cui una parte sola destinata all'ediliza popolare, in modo da accostare e mescolare fisicamente tutte le classi sociali e professionali. Proprio per questa elasticità di impiego esso può rivelarsi un ottimo e particolare strumento di pianificazione urbana.

Non altrettanto possiamo dire del secondo disegno di legge.

Esso si prefigge contemporaneamente scopi economici e fiscali. « Può essere uno scopo economico — *dice la relazione Trabucchi* — influire sul prezzo delle aree fabbricabili, ottenendo che di fronte al pericolo di una forte tassazione molte aree vengano messe sul mercato e che si abbia così, indirettamente, anche una notevole diminuzione dei costi delle abitazioni; può essere uno scopo fiscale quello di permettere allo Stato o agli Enti locali una cospicua entrata a carico di chi ottiene un incremento di ricchezza in conseguenza di fenomeni di natura sociale; può esser l'una cosa e l'altra: lo scopo economico e quello fiscale possono essere infatti realizzati cumulativamente, tanto più se si vuole dare ai Comuni o ad altri Enti la possibilità di acquisire i mezzi per la costruzione di edifici popolari o popolarissimi ».

Diciamo subito che questi fini non possono soddisfare pienamente il nostro punto di vista.

Il problema dell'avocazione degli incrementi di valore delle aree fabbricabili si configura infatti in modo nettamente diverso se si tratta di aree ricadenti in territorio comunale soggetto a piano regolatore o di aree in Comune sprovvisto di piano regolatore. Nel primo caso le aree hanno avuto una precisa ed univoca destinazione, per scelte e decisioni indipendenti dalla volontà e spesso in contrasto con gli interessi dei proprietari; le variazioni di valore, che in esse si determinano, sono effetto anzitutto di questa scelta e destinazione e si verificano già in sede di adozione di piano regolatore, come conseguenza dell'indice di fabbricabilità di cui sono affette; esse vengono ulteriormente incrementate e definitamente confermate in sede di piano particolareggiato e successivamente esaltate per esclusivo effetto dell'attuazione delle opere pubbliche previste dal piano particolareggiato. Il fenomeno si presenta con ciclo completo nelle aree esterne di sviluppo, che partono dal nudo stato agricolo e giungono alla completa urbanizzazione. Per le aree già urbanizzate, in modo completo o parziale, ed ancora inedificate, il punto di partenza non è ovviamente più quello del valore agricolo, ma di un valore che, o si è già del tutto consolidato per effetto dell'avvenuta completa urbanizzazione e per effetto dell'applicabilità di regolamenti edilizi, o è in via di definitivo assestamento in conseguenza del processo di urbanizzazione in corso; per tutte queste aree il piano regolatore può determinare o la definitiva conferma dei valori assunti, o sperati, o può alterarli in più o in meno, fino ad annullarli col vincolo a giardino privato non indennizzato. Si può concludere che, sia per le aree non urbanizzate per le quali il piano regolatore prevede l'urbanizzazione, sia per le aree già urbanizzate, alle quali il piano attribuisce la definitiva destinazione ed utilizzabilità, le variazioni di valore dallo stato iniziale antepiano allo stato finale di completa urbanizzazione ed edificazione hanno un carattere intrinsicamente artificiale e dinamico, e come tali debbono essere considerate, nella ricerca di un mezzo idoneo a stabilire per le singole proprietà quell'equo trattamento di valori, che il piano, con la sua azione perturbatrice, ha sconvolto. Nei Comuni, invece, sprovvisti di piano regolatore, il fenomeno delle variazioni di valore delle aree inedificate si manifesta con caratteri differenti. In essi, le aree già urbanizzate, in tutto o in parte, hanno assunto valori che sono dipendenti in gran parte dalla « posizione » dell'area, ma possono anche essere indipendenti dalle opere pubbliche, le quali possono anche non esistere, come lo conferma l'enorme quantità di abitazioni prive di fognatura e d'acqua nelle periferie delle piccole e medie città; i valori infine per le aree non urbanizzate

possono, in tal caso, essere veramente dipendenti dalla volontà del proprietario di terreni agricoli che ha l'iniziativa della lottizzazione e che provvede ad una rudimentale urbanizzazione eseguita con l'apertura di strade che spesso restano soltanto terra battuta. In tal caso il problema delle aree perde i caratteri ben definiti nella situazione del Comune provvisto di piano regolatore e si dissolve in una estremamente varia casistica: il problema dell'imposizione sui maggiori valori delle aree rientra in una valutazione esclusivamente tributaria.

Questa distinzione del differente comportamento delle aree in presenza o meno di piani regolatori è per noi urbanisti, non solo fondamentale, ma ovvia. Ma inutilmente se ne cercherebbe traccia nella enunciazione degli scopi e nel contesto del disegno di legge Andreotti.

Se gli scopi di una legge sulle aree fossero principalmente quelli enunciati dalla relazione Trabucchi, allora il discorso potrebbe avere tutto un altro sviluppo. Ci si potrebbe, ad esempio, domandare perchè ci si impegni a diminuire i soli costi delle aree fabbricabili per le abitazioni signorili (dato che all'edilizia popolare provvede la legge Romita) e non già di tutto l'intero ciclo produttivo della casa, o perchè le entrate del tributo debbano essere dirette alla costruzione di particolari tipi di case a destinazione speciale e non ad altri scopi altrettanto socialmente utili, come acquedotti, fognature, scuole, asili, ospizi ecc. Ma non sono certo le visioni particolari che possono guidare alla soluzione del problema delle aree; è necessario risolvere i casi particolari in una inquadratura veramente generale che non può eludere una classificazione di tipo urbanistico. E passiamo ora a considerare i mezzi che il disegno di legge Andreotti propone per il conseguimento degli scopi che si prefigge ed a verificare se questi mezzi siano tali da poter soddisfare anche le esigenze più generali da noi richieste.

Il disegno di legge Andreotti nel testo emendato dalla commissione senatoriale istituisce in alternativa due tipi di mezzi che i Comuni possono deliberare per il loro territorio: l'imposta sulle aree fabbricabili e l'imposta sugli incrementi di valore delle aree inedificate, *con l'avvertenza che l'applicazione dell'una esclude l'applicazione dell'altra. La scelta fra i due tipi di imposta è lasciata in facoltà ai Comuni che (art. 40), dopo un certo periodo di applicazione dell'uno, possono passare all'applicazione dell'altro (con quale chiarezza per tutti si può immaginare). Il primo tipo di imposta si applica alle aree fabbricabili, definite nell'emendamento quelle* « censite in catasto che possono essere destinate a costruzioni edilizie, che abbiano valore superiore al triplo di quello determinato in base al reddito dominicale del terreno» *(art. 2), e che rientrano nella zona di applicazione dell'imposta, zona annualmente determinata dal Consiglio Comunale (art. 7); l'imposta è applicata annualmente sulla differenza tra il valore reale di mercato, dichiarato o accertato d'ufficio (art. 8), ed il valore agricolo delle aree stesse, misurato come triplo del valore determinato in base al reddito dominicale dei terreni (art. 4); sono specificate le esenzioni per Amministrazioni ed Enti e per aree destinate in modo permanente ad usi non residenziali (artt. 5 e 6); è fissata l'aliquota iniziale del primo biennio nello 0,5% del valore imponibile, mentre per gli anni successivi è lasciato al Consiglio Comunale di fissarla (art. 11); si concede facoltà di esproprio al valore dichiarato maggiorato del 20% (art. 9).*

Il congegno, così come si presenta nell'emendamento, è stato dunque molto migliorato rispetto alla primitiva stesura e soprattutto si è tentato di definire il campo di applicabilità dell'imposta, limitandola sia territorialmente sia economicamente. Ma è proprio questa delimitazione territoriale totalmente staccata dal piano regolatore e lasciata alla discrezione dei Consigli Comunali che non convince e che si presta a manovre poco corrette, atte a scardinare ogni concetto di pianificazione nel tempo e nello spazio. È infatti pensabile, ad esempio, che l'estensione del campo di applicabilità dell'imposta possa esser artificiosamente spinta in determinate zone, candidate a lottizzazione, che volontariamente si assoggettino ad una esigua imposta per il primo biennio, ma reclamino per ciò stesso immediatamente l'esecuzione degli impianti e dei servizi pubblici di urbanizzazione a carico del Comune, ottenuti i quali, con modestissima spesa, e quindi lottizzate le aree, queste cessano, con la edificazione, di essere soggette all'imposta. Ad assestare il colpo finale a questa parte del disegno di legge Andreotti è lo stesso relatore sen. Trabucchi, che testualmente ammette che « il sistema di applicazione dell'aliquota progressiva implica la necessità per i Comuni di tenere un catasto aggiornato ed una registrazione appropriata di valori e di denunce, ma va detto fin da questo momento che il meccanismo di questa imposta può essere attuato nelle grandi città dove molte sono le aree, solo se i Comuni si attrezzino con i mezzi moderni di registrazione e contabilizzazione; altrimenti è bene che rinuncino ad un tributo che diverrebbe enormemente costoso». *Ed allora, se il campo di applicabilità è incerto, se, a giudizio degli esperti il tributo non è fiscalmente corretto e può diventare urbanisticamente dannoso, se il costo della esazione è elevato, perchè mantenere in vita questo tipo di imposta?*

La seconda parte della legge istituisce il secondo tipo di imposta e formula alcuni emendamenti nella disciplina dei contributi di miglioria specifica. L'imposta sull'incremento di valore delle aree inedificabili si presenta dal punto di vista tributario con caratteri di maggiore serietà: il reddito non è più presunto, nè l'imponibile arbitrario ed incerto come nel primo tipo d'imposta. L'incremento di valore delle aree infatti « risulta dalla differenza fra il valore realizzato nel momento di una vendita di area o di inizio di costruzione o comunque fra il valore di mercato dopo un quindicennio dall'ultima applicazione dell'imposta ed il valore di mercato che la stessa aveva nella delibera di prima applicazione dell'imposta » (*art. 18*) *e cioè da elementi effettivamente accertabili. L'aliquota dell'imposta sull'incremento di valore delle aree inedificate non può superare il 15% ed è determinata annualmente in misura unica per il territorio comunale; la riscossione avviene in caso di vendita o di costruzione o per trascorso quindicennio senza trasferimento* (*art. 29*). *L'imposta, così definita, ha le stesse caratteristiche del preesistente contributo di miglioria generica e come tale è accettabile salvo ulteriore aumento della troppo tenue aliquota.*

Infine il disegno di legge emendato comporta una nuova disciplina dei contributi di miglioria specifica, che possono essere applicati da Regioni, Provincie, Comuni e Consorzi di Enti pubblici « sul maggiore valore dei beni immobili rustici ed urbani, che si conseguenza diretta ed indiretta dell'esecuzione di opere pubbliche e della introduzione di pubblici servizi » (*art. 34*). *Si precisa inoltre che è soggetto all'onere del contributo di miglioria specifica a favore dei Comuni anche l'incremento di valore derivante dalle* « modifiche » *dei piani regolatori particolareggiati che rendono possibile uno sfruttamento più redditizio di area e di edifici esistenti* (*art. 34*). *È questo, in tutto il contesto della legge, l'unico riferimento agli effetti di piano regolatore e, come ognuno può constatare, è del tutto inesatto, in quanto non alle modifiche o varianti devesi far riferimento, ma alla destinazione di zona ed all'indice di fabbricabilità per le zone, per le quali il piano regolatore ha validità immediata senza necessità di compilazione di piani partiolareggiati, ed alle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche per le zone sottoposte a piano particolareggiato. Il contributo di miglioria specifica si applica con aliquota fino al 20% del maggior valore acquisito dagli immobili* (*art. 34*). *La materia relativa al contributo di miglioria, salvo l'inesatto riferimento agli effetti di piano regolatore, merita la massima attenzione, perchè costituisce un primo passo allo smantellamento delle assurde restrizioni portate nel '23 e nel '31 alla legge fondamentale 25 giugno 1865 n. 2359. Come è noto l'art. 78 della legge 1865 stabiliva che il* « contributo per ciascun proprietario deve essere uguale alla metà del maggior valore risultante dall'esecuzione delle opere di pubblica utilità ». *Questa norma basilare che in forma limpida istituiva il concetto di cooperazione paritetica tra proprietà privata e intervento pubblico, e che dovrebbe ora essere restituita alla sua cristallina enunciazione, era stata successivamente smorzata riducendo l'aliquota di contributo prima del 20%* (*D. L. 18 nov. 1923 n. 2538*) *e quindi del 15%* (*R. D. 14 sett. 1931 n. 1175*), *fissando inoltre che il contributo per ciascuna opera non avrebbe dovuto superare il 30% del costo totale dell'opera stessa. Era quindi stata istituita una procedura talmente defatigante da scoraggiare le Amministrazioni e da rendere praticamente impossibile l'applicazione dei contributi di miglioria.*

Le cifre lo dimostrano in modo impressionante.

Nel 1953 su 400 miliardi di entrate complessive per tutti i Comuni italiani si è avuto un gettito di contributi di miglioria di 108 milioni: un'inezia, contro 91 miliardi spesi dagli stessi Comuni per opere pubbliche.

L'inconsistente gettito dei contributi di miglioria aveva spesso indotto osservatori frettolosi a concludere sulla opportunità di eliminare tale imposizione e di ricercare un'entrata più cospicua per altra via, senza che venissero prese in esame le ragioni del mancato gettito, e cioè l'assurda procedura e la riduzione ai minimi termini di quello che la legge del 1865 aveva stabilito, come sostanziale concorso della proprietà privata alla esecuzione delle opere pubbliche. L'attuale enunciazione dell'emendamento proposto dalla commissione senatoriale, tuttavia, dimezza purtroppo l'aliquota del primitivo disegno di legge Andreotti: su questo punto non possiamo che concordare con il testo primitivo che stabiliva il tributo nell'entità fissata dalla legge del 1865.

Da questo sommario esame condotto con l'imperizia del profano di materia fiscale (che ha il suo contrappasso in quella che i legislatori dimostrano per la materia urbanistica), possiamo concludere che le uniche forme di imposizione che reggono alla critica, dal punto di vista urbanistico, continuano ad essere le due forme di contributo di migliorie generica e specifica.

Essi sono strumenti fiscali seri, ancorati a valori obiettivamente accertabili, e possono

costituire un gettito cospicuo se si ha il coraggio di restituirli almeno allo spirito con cui vennero stabiliti 90 anni or sono, al nascere dello Stato italiano.

Ed è precisamente in questo orientamento che la commissione ristretta dell'I.N.U. ha formulato le sue proposte di emendamento e che l'Amati svolge, nelle pagine che seguono, il tema di una politica delle aree che tenga conto contemporaneamente sia delle facoltà concesse dall'art. 18 della legge urbanistica, fra le quali si può comprendere il disegno di legge Romita, sia dell'istituto dei contributi di miglioria. Il problema sarà ancora trattato nel numero successivo di questa rivista con una esemplificazione dell'Amati stesso e con studi di esperti, in modo da giungere, se possibile, ad un inquadramento finale generale che possa racchiudere in forma coerente il pensiero degli urbanisti italiani sulla emananda legge e sulla politica delle aree.

Senza anticipare i risultati che si potranno trarre da questo nostro dibattito, ma solo perchè il quadro degli studi sull'argomento possa essere comprensivo dei casi fondamentali, proponiamo, come ipotesi di lavoro, la seguente classificazione:

destinazione dell'area	acquisizione dell'area	oneri pubblici per impianti e servizi
edilizia sovvenzionata	art. 18 e legge Romita	totalmente a carico del Comune
edilizia libera per ceti medi	*a:* art. 18 *b:* a prezzo di mercato	*a:* rimborso al puro costo *b:* contributo specifico pari, ma non superiore all'importo degli oneri pubblici
edilizia libera speculativa	a prezzo di mercato	contributo di miglioria generica e contributo di miglioria specifica, sommabili tra loro

Una legge sulle aree deve, a nostro avviso, soddisfare ai casi fondamentali con chiarezza e con principi di pubblica moralità. E poichè la legge Romita adotta mezzi particolari per particolari destinazioni residenziali, riteniamo necessario che il criterio discriminatorio non si fermi ad una semplice separazione tra edilizia popolare e non, ma proponiamo una graduazione dall'edilizia popolare a quella speculativa attraverso una classe di edilizia a fini non speculativi per ceti medi, promossa per libera iniziativa e comprendente la sempre più vasta schiera di coloro che costruiscono una casa minima con i propri risparmi. Questa categoria, da definirsi rigorosamente, dovrebbe poter fruire dell'esercizio dell'art. 18; in ogni caso, per le lottizzazioni ed essa destinate sarebbe equo venisse stabilita la norma che il contributo di miglioria specifica attribuito ad ogni lotto non possa superare l'importo dell'aliquota di oneri pubblici ad esso spettante, secondo un riparto eseguito con rigorosi criteri di estimo. Per la restante categoria di edilizia libera speculativa questa norma non dovrebbe, per contro, sussistere. È questa classe infatti che dovrebbe fornire il massimo contributo specifico e generico, in base ad un principio di graduale riparto degli oneri pubblici in relazione ai redditi; e tenendo conto che l'edilizia speculativa a destinazione residenziale signorile o commerciale, sia essa intensiva al centro della città, sia essa estensiva nelle aree periferiche, è quella che fruisce, proporzionalmente alle altre categorie, di maggior superficie pro-capite, occupa generalmente le aree più pregiate, commercialmente o paesisticamente, e richiede proporzionalmente alle altre categorie servizi ed impianti più onerosi pro-capite; basti pensare alla superficie stradale pro-capite delle zone a ville e conseguenti lunghezze di impianti ed alle particolari attrezzature per il traffico richieste dall'uso di edifici intensivi. È quindi giusto che chi più riceve dalla collettività rimborsi in maggior misura di chi ha ricevuto di meno.

Questo principio dell'equo riparto degli oneri pubblici in relazione alle effettive utilizzazioni ed alle destinazioni edilizie, tenuto conto del duplice caso di processo, spontaneo o pianificato, di urbanizzazione, può gettare nuova luce sulla materia della emananda legge, che rischia, allo stato attuale, di disperdersi in cavilli fiscali e privatistici, senza tenere conto della realtà dei fenomeni delle città che si sviluppano e dei bilanci comunali esautorati per l'assurda pretesa di dover provvedere gratuitamente alle opere di urbanizzazione indiscriminatamente di tutti i cittadini.

Giovanni Astengo

(1) *Il cui testo, pervenutoci a rivista quasi interamente stampata, verrà pubblicato nel numero successivo.*

(2) *La relazione generale del prof. Epicarmo Corbino e le relazioni dei professori Famularo, Massimo Severo Giannini, Cosciani, Galli e Repaci, rappresentano, in questo campo, degli esaurienti contributi. Esse sono in corso di stampa presso l'Istituto di Studi Parlamentari, Roma, Palazzo Torlonia.*

Proposte per un avviamento dei processi urbanistici verso la pianificazione totale

di Giuseppe Samonà

Lo scopo della presente trattazione non è quello di definire che cosa è, in generale, l'urbanistica, ma soltanto quello di chiarire le condizioni e i limiti, entro cui si svolgono oggi in Italia i processi urbanistici di piano regolatore, e di enucleare le difficoltà che s'incontrano, con queste condizioni e questi limiti, nel formulare progetti adeguati e interventi efficaci in rapporto alle esigenze delle attività sociali nel territorio.

Come è noto, la l. u. stabilisce la condizione che l'intero territorio comunale sia regolato da un piano regolatore generale, che si attua nel tempo per mezzo di piani particolareggiati di esecuzione. Secondo lo spirito della legge, il piano generale dovrebbe essere, anzitutto, un programma di previsioni, che impegni a tempo indeterminato il futuro assetto dei fatti e li coordini alle destinazioni di uso del territorio comunale. I piani particolareggiati dovrebbero, secondo la norma, attuare le designazioni programmatiche del P. G., localizzandole in circoscritte zone di territorio comunale.

Da questi criteri consegue che il P. G. fonda le sue caratteristiche sulla alterità fra esperienza di situazioni e fenomeni esistenti da un lato e prevedibilità di situazioni future dall'altro, per deciderne l'estensione e la modificazione entro una certa sfera di situazioni possibili. I piani particolareggiati, a loro volta, interpretano le previsioni del P. G. e le pongono come alterità con i fatti del momento in cui si determina l'attuazione urbanistica.

Questo diverso carattere delle due fasi del piano regolatore determina una discontinuità nel processo di pianificazione; crea, cioè, una esplicita variazione operativa nel trapasso dalle situazioni previste alle situazioni logiche di fatto con cui i piani particolareggiati si attuano. La legge urbanistica prevede queste variazioni al piano generale, ma le estende troppo schematicamente nella procedura, comprendendovi anche variazioni totali del piano, che non potrebbero essere ammissibili con la sua continuità operativa, e che dovrebbero comportare la decisione di un nuovo piano. Volendo mantenersi entro i limiti della variabilità, la norma avrebbe dovuto definirne in maniera più appropriata il significato.

In senso stretto, ogni variante al P. G. che non comporti il rifiuto delle sue caratteristiche, e perciò il suo annullamento, dovrebbe effettuarsi entro l'area di previsioni stabilita dal P. G., cioè entro quei limiti di possibilismo che determinano un intervallo abbastanza ampio fra il dover essere e l'essere di fatto. Tuttavia, questa procedura arrecherebbe un eccessivo irrigidimento nella configurazione delle varie fasi del piano e una sorta di tautologia fra prevedibilità (P. G.) e varianti (P. P.). Conviene, pertanto, definire la procedura secondo un criterio più ampio di significato in rapporto alle caratteristiche del piano, tenendo fermo che, non essendo possibile stabilire una sfera di prevedibilità in cui rientrino tutti gli avvenimenti determinati dalle situazioni di fatto, vi potranno sempre essere interventi urbanistici provocati da situazioni logiche e vitali non previste dal P. G. In questo caso la loro effettualità, pur superando quella del P. G., potrebbe non contrastarne i principi, qualora, nell'individuare i fatti del processo storico della vita civica, essi fossero determinati in modo da non interferire la causalità degli avvenimenti su cui si interviene. Pertanto, una corretta determinazione dei lineamenti di P. G. dovrebbe fondare i suoi principi su una logica del pos-

sibile, alla quale non faccia mai contrasto la logica di fatto.

La complessità di enucleare principi del piano generale in una sfera così fatta dipende dalla eventuale incompatibilità di questi principi col processo di pianificazione, qualora fossero assunti valori a carattere assoluto, che, negando ai principi ogni fattualità, impedirebbe la loro riduzione al processo urbanistico, che è processo sui fatti e previsione di processi sui fatti. Il P. G. perderebbe il fondamentale carattere di processo genetico, che pone una necessità di scelta vincolata a una legge di preferenza, la quale esprime valori che vogliono realizzarsi. In sostanza, i principi assoluti sostituirebbero alla giusta formulazione critica del piano una formulazione generica e assiomatica, dovuta alla astoricità dei principi medesimi, cioè alla mancanza di una loro concreta relazione col processo delle situazioni umane, intese come sviluppo di una molteplicità di interessi tutti finalisticamente orientati e non automaticamente realizzati in uno svolgimento, senz'altra distinzione che quella metastorica fornita dai valori.

Per superare questa incompatibilità che porta il rifiuto di un vero e proprio processo di pianificazione, i principi regolatori del piano dovrebbero essere determinati entro le caratteristiche del processo storico, anche se la logica delle possibilità su di essi fondate debba esprimersi senza contrastare la logica delle situazioni di fatto. Tali principi dovrebbero perciò chiaramente esprimere la nessuna significanza soprastorica dei loro caratteri e dissipare qualunque idea preconcetta in questo senso, dovuta all'estensione a tempo indeterminato della loro azione pianificatrice.

Pertanto, la sfera dei principi del piano generale dovrebbe essere sempre la sfera empirica e i suoi valori quelli dell'orizzonte effettuale della nostra civiltà. Di questi valori, alcuni potranno avere per noi carattere assoluto, in quanto esprimono la nostra convinzione in senso normativo su determinati aspetti della vita nel suo divenire etico-sociale; ma dovrebbero sempre implicare estensioni della nostra attività metodologica e tecnica, che possano effettuarsi in senso storico per giudizi critici convinti e per scelte nell'azione pianificatrice da svolgere col processo urbanistico. Dovrebbe trattarsi, cioè, di principi il cui senso categoriale scaturisca da espressioni di verità incentrate nello spirito della nostra cultura, e perciò capaci d'attività normativa che si storicizzi con gli interventi urbanistici nel processo di pianificazione.

In fondo, l'art. 7 della L. U., nel fissare il contenuto dei piani generali, intenderebbe riferirsi a questa fattuale espressione di principi guida del processo urbanistico, anche se le indicazioni essenziali elencate nel predetto articolo non vogliono avere carattere di principi normativi in senso esplicito, ma intendono in certo modo presupporli. Dalla 1ª alla 4ª indicazione dell'art. 7, la materia presuppone, infatti, nelle prescrizioni un riferimento a principi motori del processo di pianificazione, che vorrebbero esprimere valori attuali della cultura urbanistica. Si tratta, pertanto, di esaminare se le quattro sopradette indicazioni discendano necessariamente da principi, che entro i valori attuali della cultura urbanistica si sono determinati come espressioni normative più direttamente capaci di effettuare direzionalmente il processo di pianificazione.

L'indicazione 1ª dell'art. 7 riguarda la rete principale delle comunicazioni per lo sviluppo dell'abitato e richiede che essa sia « concepita in modo da soddisfare le esigenze del traffico, dell'igiene e del pubblico decoro». I principi qui richiamati sul traffico, l'igiene e il pubblico decoro, per la loro genericità, potrebbero impostarsi con qualunque criterio, se l'indicazione 2ª dello stesso articolo non ne restringesse il senso, precisandolo entro una concezione per zone della struttura territoriale del comune, di cui, invero, non è ben chiaro fino a che punto debbano intendersi definiti i caratteri e i vincoli di zona da osservare nella edificazione, a meno di riferimenti indiretti contenuti nelle susseguenti indicazioni 3ª e 4ª; la prima riguardante « le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposti a speciali servitù», la seconda riguardante « le aree riservate a sede di casa comunale, alla costruzione di scuole e di chiese e a opere e impianti di interesse pubblico in generale». Sostanzialmente, le quattro suesposte indicazioni individuano i principi direttori entro i limiti di una concezione urbanistica vincolata alla stretta osservanza di criteri che presuppongono il territorio comunale suddiviso in zone e ne pianificano lo sviluppo sforzandosi di accentuarne i vincoli e i caratteri distintivi per mezzo di particolari tipologie edilizie, quasi sempre discutibili in rapporto alle aree territoriali su cui insistono, anche se si tratti di quelle destinate a edifici di uso pubblico che la norma vorrebbe specificatamente determinare.

Giunti a questo punto, vien fatto di domandarsi se sia in ogni caso proprio convincente una significanza di principi direttori del processo urbanistico fondata sull'unico generale principio della suddivisione necessaria del territorio in zone con caratteristiche definite, in cui l'azione urbanistica debba risolversi configurando i limiti e le tipologie di inurbamento e avviando inconsapevolmente il piano a svilupparsi per compartimenti stagni; o se questo aspetto non sia del tutto particolare di certe situazioni territoriali e controproducente in molte altre, perchè contrario proprio a quei valori attuali della cultura urbanistica, che postulano una più attenta analisi storica del processo struttura territoriale - società. In tutte le aree territoriali, che comprendono grossi insediamenti umani, il criterio della zonizzazione può essere, infatti, controproducente. Oggi una

cultura più raffinata ha generalizzato la convinzione che la città abbia un significato ben più profondo di quello che le viene dagli schemi ormai superati, in cui è stata costretta da una certa cultura impegnata nello sterile lavoro di catalogarla per classificazioni tipologiche. Questo nuovo significato della città, identificabile nell'unicità del suo processo interno, trova inveramento in molte delle attuali istanze, che riconoscono ineliminabili quei valori della struttura sociale riprodotti per secoli fino a noi come fondamentali espressioni della vita civica. Le città, soprattutto nel continente europeo, promuovono fenomeni di sempre più elevata concentrazione, molto più complessi di quanto non sembri a una facile critica negativa, fatta sui problemi conseguenti la concentrazione.

Questi e altri fenomeni dimostrano ogni giorno di più la irriducibilità dei processi di inurbamento a forme tipologiche circoscritte e delimitate in zone. Volere schematizzare lo sviluppo urbano, come si fa quasi sempre oggi, significa pertanto costringerlo entro una casistica di valori preconcetti, spesso formale e semplicistica, che pone i vari gradi del processo di urbanizzazione al di fuori di ogni concreta fattualità di sviluppo storico.

L'errore dell'art. 7 consisterebbe, dunque, nel generalizzare ad ogni costo il processo di pianificazione con uno sviluppo necessariamente differenziato per zone della struttura territoriale. Tale criterio, assunto come principio dei principi dalla legge urbanistica per la formazione dei piani generali, sarebbe insoddisfacente a partire dalla sua formulazione.

Ma prima di enunciare con sicurezza la condanna, conviene esaminare se altre considerazioni abbiano potuto suggerire al legislatore un principio generale distintivo per zone del territorio comunale. Si pone, a questo punto, la seguente alternativa: il legislatore ha operato ubbidendo a quelle espressioni della tecnica urbanistica che postulano l'azzonamento come operazione fondamentale anche della pianificazione urbana, oppure egli ha approfittato del criterio di azzonamento perchè gli offriva dei limiti precisi, entro cui l'azione normativa potesse esercitarsi con finalità più determinate? È da presumere che questa seconda alternativa sia strumentalmente la più probabile. Essa, in fondo, altro non fa che porre la progettazione urbanistica nella falsariga del consueto sviluppo procedurale di ogni progetto che si configura prima in un progetto di massima, e poi in quello esecutivo.

Sostanzialmente, il legislatore, nel fondare la norma giuridica sulla concezione che il P. G. debba offrire una visione di massima dei criteri secondo cui si intendono risolubili i maggiori problemi del territorio comunale, ne prevede definiti i lineamenti entro una intelaiatura, le cui maglie corrispondono alle grandi attrezzature costituite e da costituire, cioè principalmente ai tracciati della grande viabilità, alle aree urbane e urbanizzabili e alle non urbanizzabili di tutto il comune. Questa intelaiatura di massima potrebbe essere accettabile, se pure con qualche riserva, qualora facesse dipendere le sue linee essenziali dall'analisi approfondita degli interessi esistenti e dalla previsione del loro sviluppo, per un migliore equilibrio delle esigenze collettive, e fondasse su questi accertamenti i principi direttori del piano, precisandoli entro le caratteristiche tecnologiche delle situazioni di fatto territoriali. Ma, purtroppo, la norma palesa chiaramente un indirizzo assai più limitato, nel senso che, assegnando valori preminenti nella strutturazione del piano alle comunicazioni e alle tipologie edilizie derivanti dall'inurbamento previsto, induce presso a poco a far discendere da queste strutture la significanza degli interessi di zona, determinandoli con l'edilizia che, nelle differenti forme tipologiche, dovrebbe indicarne le caratteristiche e i prevedibili sviluppi. Questo procedimento di natura tecnicista trascura i molti elementi qualitativi di carattere economico-sociale intrinseci ad ogni forma di vita associata, che non sono riducibili a edilizia o lo sono scarsamente. Si tratta, in genere, di elementi complessi, difficilmente schematizzabili, ma che sarebbe necessario conoscere, perchè varrebbero a dare ai problemi di fondo della città una concretezza di contributi essenziali per le soluzioni più confacenti allo sviluppo equilibrato e produttivo delle attività umane.

Invero, la norma tenta di disciplinare l'oggetto di queste espressioni qualitative della vita comunale, richiedendo la determinazione di tutti i servizi e organismi di carattere pubblico essenziali alla vita collettiva, ma tali organismi, pur essendo necessari a complementare gli interessi delle molteplici attività distribuite nelle aree urbane, più che determinarsi a priori come vuole la norma, quasi distaccati da questi interessi, dovrebbero molto spesso discenderne e andarvisi graduando e configurando in ragione del loro carattere e sviluppo.

L'imposizione a provvedervi con criteri normativi desunti da generiche considerazioni tecniche e con localizzazioni vagamente legate a tipologie edilizie, di cui il P. G. non dovrebbe precisare i caratteri, è un invito all'equivoco e allo scarso approfondimento, da cui derivano concezioni di strutture ibride e poco chiare come quella dei piani generali particolareggiati e quella, più di moda, di sistemazioni edilizie fondate su tipologie estetizzanti e sull'artificiosa nuclearità policentrica della città nel suo divenire. Tutte posizioni della procedura urbanistica arbitrarie e profuse di esteriorità figurative.

Sostanzialmente, l'art. 7 della L. U. fa vedere che l'interpretazione giuridica del pianificare urbanistico, intesa a limitare la pertinenza dei processi regolatori al solo sistema viario edilizio, trascura elementi essenziali della pianificazione, soprattutto nella prima fase generale del piano. I principi regolatori di questo dovrebbero, infatti, designare un procedimento logico di prevedibilità non contradittorio

alle azioni d'intervento e perciò formularne l'ampiezza, i caratteri e la graduale applicazione da criteri normativi desunti in gran parte dal sistema dei fatti e soprattutto da quelli economico-sociali, che esprimono l'estensione viva di una società.

A queste ampie relazioni fenomenologiche dell'attività di un territorio vuole, infatti, riferirsi l'articolo 11 della circolare ministeriale n. 2495 del 7 luglio 1954, che negli elementi di progetto richiede, fra gli altri elaborati: « illustrazione generale e analitica dello stato di fatto (ambiente fisico, storia, demografia ed economia, attrezzature sociali e tecnologiche, edilizia, traffico e comunicazioni); indicazione dei principali problemi ed esigenze conseguenziali all'analisi dello stato di fatto, determinazione dei fabbisogni e soluzioni dei problemi riferiti ad un congruo periodo di tempo; ecc.».

Tali norme, pur nella istanza di completare in qualche modo le lacune della L. U. e indirizzare la progettazione del piano generale verso una più esatta messa a fuoco di problemi che impegnino la pianificazione totale del territorio, non possono che ribadire l'indirizzo prevalentemente edilizio del piano, secondo una divisione per zone della superficie territoriale, in cui la tipologia edilizia ha valore preminente. È vero che nel preambolo al capitolo « Elementi di progetto» si dice che il P. R. G. « si concreta in un programma contenente le direttive in base alle quali saranno sviluppate le sistemazioni inerenti le attività costruttive e produttive, nell'ambito dell'intero territorio comunale, da svolgersi gradualmente con opportuna elasticità nel tempo...»; ma quasi nulla negli elaborati richiesti corrisponde a questo giustissimo preambolo; infatti, fra gli elaborati, in ossequio alla legge, si domanda ancora l'ubicazione delle sedi degli edifici pubblici o di uso pubblico, che palesemente contraddicono ogni principio di elasticità del piano, il quale continua a subire gli irrigidimenti della divisione in zone, senza alcun criterio nuovo a cui ci si possa riferire per interpretarne in modo adeguato i caratteri.

Tuttavia, queste contradizioni non sono in alcun modo imputabili ai compilatori della circolare anzidetta, del 7 luglio 1954, i quali all'opposto hanno fatto il possibile per dare un significato meno generico all'art. 7 della L. U. Tali difetti stanno, dunque, a provare la necessità di un radicale mutamento dell'art. 7, che nello spirito non corrisponde più alle istanze urbanistiche attuali del nostro paese.

Le espressioni operative dell'urbanistica si rivolgono oggi verso una pianificazione totale del territorio, perchè riconoscono in essa la sola possibile forma di pianificare che riporti i piani regolatori entro la sfera della nostra cultura, e perciò in quella di una politica che è storia, e come tale, impegnando in tutta l'estensione del termine gli individui di una comunità e provocando il loro impegno attivo, obbliga in certa misura anche la politica militante ad assumere responsabilità assai più precise e vincolanti di quanto non possa fare il piano tecnicisticamente inteso.

Restando alla norma, si può intanto convenire che, se il P. R. G. deve esprimere un programma e se la sua azione pianificatrice deve essere estesa a tutto il territorio comunale, l'art. 7 della L. U. è perlomeno poco chiaro nell'indicare gli impegni operativi che tale programma deve assumere nelle zone del territorio comunale, in cui non è previsto inurbamento. Infatti, l'art. 7, mentre richiede una precisazione tipologica di tutte le aree destinate all'espansione dell'aggregato urbano, si limita a domandare una generica divisione di zone di tutto il territorio da non urbanizzare.

Questa genericità dell'art. 7 è causa dello scarso approfondimento delle destinazioni d'uso di aree extraurbane, facenti parte di progetti di piano regolatore comunale e individuate come terreno agricolo per la massima parte della loro estensione; esse si prevedono tutt'al più divise in lotti a minima unità agricola, ma quasi mai si precisa la loro destinazione coordinandola alle concrete possibilità economiche di questa terra privilegiata confinante con la città. Nè ci deve trarre in inganno l'ubicazione nelle zone estraurbane, delle aree destinate a campi sportivi e di quelle destinate a scopi industriali. Le prime seguono, infatti, l'estrosa manualistica del momento; quanto alle seconde, non si dà mai il caso che l'urbanista sappia anche solo approssimativamente a quali industrie le zone da lui previste sono destinate, nè tanto meno quali industrie possa essere conveniente istallarvi e quali dannoso per gli interessi della vita comunale. Ed è strano che molti urbanisti, anche illustri, non si siano domandati perchè la L. U. che richiede tante precisazioni di aree per edifici pubblici, sia invece così generica e avara nel domandare elementi concreti per la sistemazione del territorio non inurbabile, ben sapendo la scarsa utilità di indicazioni schematiche come quelle richieste con i progetti di P. G. e limitate a segni sulle carte per ubicare estensioni agricole e industriali. A queste ultime, infatti, l'urbanista crede d'avere dedicato attenzione sufficiente se si è preoccupato di trovare una posizione che non sia sottovento rispetto alla direzione dei fumi verso la città, e che sia il più possibile vicina alle principali vie di grande traffico.

L'incongruenza della legge si manifesta tanto più chiara, quanto più si pone mente ai vantaggi che si avrebbero rimandando ai P. P. l'indicazione di aree per edifici pubblici come scuole, chiese e altro, che il piano generale non può sufficientemente individuare senza irrigidire le future maglie dell'inurbamento, e ai vantaggi opposti che trarrebbe la pianificazione, qualora nel P. G. si richiedessero concrete precisazioni delle sistemazioni industriali a cui fanno capo fattori economici con attività di lavoro che possono investire l'intero destino di una città.

Per il destino della città sarebbe altresì vantaggioso estendere tali precisazioni agli altri settori dell'economia comunale, cioè alla futura previsione delle attività locali nel loro complesso, attività che si traducono in unità industriali, commerciali, artigianali e professionali. Queste unità attive sono inscindibilmente connesse allo sviluppo del tessuto urbano e ne rappresentano la parte più viva e operante. Dovrebbero, perciò, essere approfondite in sede di P. G., senza di che ogni sistemazione edilizia di inurbamento, fatta sullo schema di edifici a carattere residenziale, con un centro amministrativo presunto e qualche altro servizio pubblico, schematicamente individuato con una manualistica di mestiere, si concreta in inerte tessuto edilizio, manchevole degli elementi motori della sua economia interna.

Sulla scorta di queste osservazioni, possiamo con maggiore chiarezza determinare le basi concrete per intendere il significato programmatico del piano R. G. Questo significato riguarda il procedimento logico di prevedibilità nell'uso del futuro assetto territoriale e pone, perciò, chiaramente l'istanza di criteri normativi desunti dal sistema dei fatti che si identificano nei comportamenti della vita sociale e nei suoi interessi operativi. Tali criteri, come si è visto più avanti, sono in gran parte deducibili da un logico orientamento dei fatti economico-sociali di un determinato territorio, cioè dalla conoscenza delle più valide caratteristiche secondo cui potrebbero estendersi favorevolmente nel tempo le espressioni attive del lavoro dei gruppi insediati.

Quanto sopra esposto comporta, nella revisione dell'art. 7 della L.U., la necessità che sia indicata esplicitamente dalla norma, in sede di P. G., la subordinazione di tutti gli interventi sul territorio, a una formulazione di principi regolatori, non più sottintesi e preliminari alle indicazioni progettistiche, ma dichiarati e illustrati nel piano come fattori operativi preminenti della sua struttura progettistica. Tali principi dovrebbero dimostrare la loro inamovibilità di valori normativi e la possibilità di tradursi gradualmente in processo sempre più analitico e particolareggiato, fino ad identificarsi con l'attuazione urbanistica, nelle operazioni di intervento. Un processo analitico gradualmente particolareggiato è necessario per garantire alle operazioni di intervento sufficiente elasticità e problematicità di applicazione nell'area delle situazioni concrete, eliminando per quanto possibile gli elementi discontinui dal rapporto fra previsioni di struttura e situazioni in cui la prevedibilità si concreta.

Pertanto, la struttura fondamentale del piano, definita dai criteri che stabiliscono la consistenza dei fatti, la localizzazione futura di essi e il loro sviluppo nel tempo, dovrebbe costituire valori operanti a tempo indeterminato, non solo per l'inamovibilità dei criteri assunti come programma, ma per la possibilità o meglio necessità di particolareggiarli gradualmente in successive fasi dimensionali. Qui il concetto di analisi non dovrebbe significare ulteriore approfondimento dei principi, ma solo graduale, e preordinato adattamento dei criteri da cui i principi si muovono per raggiungere le situazioni in cui dovranno concretarsi. Cioè, fermi restando i principi che il piano ha sufficientemente vagliato con giusto sondaggio sui fatti, i criteri saranno gli strumenti impegnati nel progressivo adattamento del programma urbanistico fino all'estensione reale dei fatti medesimi. I criteri saranno, perciò, gli strumenti operanti per eccellenza, rappresenteranno il vaglio delle qualità progettistiche, in quanto, pur vincolandosi in settori particolari con analisi di fatto più minute, dovranno lasciare sempre sufficiente ampiezza d'interpretazione all'intervento urbanistico concreto, quando dovrà attuarsi tenendo conto criticamente dei principi regolatori del piano.

Riepilogando: l'art. 7 dovrebbe richiedere la formulazione chiara dei principi regolatori del piano, elaborata in modo che risulti evidente la loro implicanza nei fatti del territorio e nel divenire plausibile di essi, con particolare riguardo a quelli economici, come agli indici più determinanti del divenire operativo della vita comunale.

La norma dovrebbe esigere, altresì, l'esatta illustrazione delle successive fasi dimensionali del processo urbanistico nel suo graduale svolgimento di particolarizzazione, fino a raggiungere la fase esecutiva.

La norma dovrebbe, infine, richiedere, almeno per i comuni con centri molto popolosi, la precisa definizione dei grandi problemi urbanistici che li caratterizzano e il rapporto di significanza che si intende stabilire fra tali problemi e i criteri secondo cui i principi del piano saranno programmaticamente attuati. Dovrebbero rientrare in questo rapporto di significanza tutte quelle salvaguardie cautelative da assumere per l'integrità storico-artistica del territorio comunale.

Tali salvaguardie dovrebbero ancora essere operanti in una fase preliminare del piano ed estese a tutto il territorio comunale. La norma dovrebbe fissare, cioè, un termine piuttosto breve di tempo (tre o quattro mesi dall'inizio della fase dichiarata di studio del P. R.), entro la quale il comune avrebbe facoltà di fermare ogni intervento sul territorio di sua pertinenza. Scaduto tal termine, i pianificatori dovrebbero indicare tutte quelle operazioni e aree territoriali che reputano ancora vincolabili in attesa di ulteriori studi, e le altre in cui può essere avviata sotto controllo una parziale pianificazione. Questo successivo vincolo dovrebbe avere una durata proporzionale all'importanza del piano (da tre a otto mesi), con facoltà di svincolo eventuale di aree per particolari operazioni di intervento, a cui si possa dare licenza, man mano che si siano andate chiarendo le situazioni del territorio col progredire degli studi del piano.

Scaduto tale successivo termine, il piano do-

vrebbe essere già pronto e adottato dal comune nella sua prima fase di formulazione di principi, di criteri, di graduali processi di particolarizzazione per ampiezze, sulla base dei criteri medesimi. Nelle more della pubblicazione, dell'esame delle opposizioni e dell'approvazione ministeriale, avrebbero vigore tutte le norme vincolative del piano adottato.

Data la preminenza operativa delle caratteristiche economico-sociali, il P. G. includerebbe per definizione il piano finanziario delle operazioni per effettuarlo. Esse riguarderebbero, pertanto, solo marginalmente i criteri dell'art. 30 della L. U. sulla espropriazione di aree urbane; il loro contenuto fondamentale si riferirebbe piuttosto alle fasi dimensionali dell'intervento, come ad operazioni logiche di economia pianificata, in cui dovrebbero intervenire enti e istituti creditizi per fondare, prima di ogni altra struttura edilizia, quelle destinate allo sviluppo delle attività economiche. Queste, impegnando lavoro e produzione, costituirebbero la base di utilizzo del capitale impiegato per l'inurbamento, cioè il mezzo con cui la spesa pro capite degli individui di una comunità nei successivi insediamenti dovrebbe essere restituita alla comunità medesima, con ragionevole interesse nel tempo.

I criteri di una tale pianificazione economica, costituendo il fulcro operativo di ogni piano generale, dovrebbero essere espressi con estrema chiarezza nelle varie articolazioni, soprattutto nelle modalità di coordinamento con cui si attuano attraverso enti e istituti bancari. Gli enti e gli istituti bancari sarebbero chiamati, anzi, a determinare per legge, d'accordo con l'amministrazione comunale, l'ampiezza delle operazioni urbanistiche convenienti in determinati tempi, e cioè a definire una dimensione urbanistica futura, facendola dipendere dalle operazioni economiche ritenute favorevoli, entro una certa area di interessi, in rapporto all'impiego di mezzi per realizzarne le strutture produttive man mano che si vadano attuando nel tempo i programmi realistici di una politica sociale.

Tutto questo significa la completa trasformazione, non solo dell'art. 7 della L. U., ma anche dell'art. 8 sui piani particolareggiati, che dovrebbero essere assorbiti da quella parte del programma di P. G. che riguarda il suo processo di successiva e graduale particolarizzazione.

In fondo, i piani particolareggiati sono, nel meccanismo della legge attuale, dei processi urbanistici ibridi, che contengono in parte gli elementi probabilistici di un programma, anche se dettagliato, e dall'altro quelli d'attuazione, qualora si verifichi (e non sempre si verifica) il loro integrale trapasso a interventi concreti. Questo spiega la gratuità dei limiti della loro azione funzionale, fissata entro dieci anni, e le difficoltà di predisporli in modo da non costringere molte delle operazioni esecutive entro maglie prestabilite troppo rigide in rapporto alle esigenze casuali e complesse di situazioni concrete.

D'altra parte, un piano regolatore che attua un suo programma di politica economico-sociale per la comunità insediata in un territorio, se non vuole col tempo diventare distaccato strumento fuori dall'orbita dei fatti per mancata corrispondenza tra criteri operativi e strutture reali, deve continuamente in queste strutture verificarsi, specificandosi per successive estensioni e particolarizzazioni, che tengano viva la concretezza dei criteri operativi medesimi, implicandoli nella problematicità di situazioni concrete, anche quando per queste situazioni non necessiti una immediata risoluzione in strutture. In altri termini, la particolarizzazione rappresenterebbe la vita del piano, la validità in ogni tempo storicizzata dei suoi principi, che gradualmente trapasserebbero a realizzazioni concrete, senza creare discontinuità di processo o irrigidimento eccessivo fra le fasi di progetto e quelle di attuazione.

Una volta approvato il piano generale, poichè in esso dovrebbero essere illustrate le diverse fasi del processo di particolarizzazione e le operazioni finanziarie conseguenti, tutto il processo successivo, da attuare pregettisticamente nel tempo, potrebbe svolgersi senza ulteriori approvazioni. Resta a considerare l'attuazione che si diparte da questi processi di particolarizzazione che sarebbe ora distinta dai P. P. ma che di norma si dovrebbe ancora condizionare alle fasi di un programma di interventi. Tuttavia, entro questo programma possono verificarsi situazioni non previste, interventi di privati e altri fenomeni, assai più complessi nella procedura di sviluppo di quanto non possa esser contemplato dal programma urbanistico. Di qui la necessità di prevedere il distacco improvviso dal piano progettistico, di tutte quelle parti rese operative per circostanze di fatto non previste, ma riconducibili al programma del piano, in virtù di quei criteri d'adattabilità che sono i mezzi più efficaci per realizzare senza schematismi la graduale attuazione del piano stesso. Per queste parti, come per ogni intervento previsto, dovrebbe entrare in vigore con concetti del tutto nuovi, il programma di attuazione, esteso a strutture che non siano soltanto edilizie. Tale programma, per l'inurbamento residenziale, dovrebbe essere coordinato e conseguente a strutture economiche già previste e capaci di giustificarne la formazione. Si tratterebbe, in sostanza, di stabilire un rapporto di effettuabilità fra particolarizzazione del piano e programma di attuazione, ponendo su nuove basi di prospettiva storica e sociologica il regolamento edilizio, che oggi, purtroppo, non è assolutamente idoneo a risolvere i compiti sempre più complessi dell'attività di un territorio.

Molte obiezioni si possono fare, certamente, a queste mie schematiche proposte, per avviare una pianificazione totale. Ma il discuterne credo sia un fatto positivo; altri potrà con maggiore acutezza mettere a fuoco emendamenti alla legge urbanistica, che la facciano più operativa nel senso su esposto di una pianificazione totale; sarebbe tuttavia errato,

per non dir peggio, insistere sul vecchio adagio che la legge urbanistica è ancora validissima e che tutto per suo mezzo può procedere nel migliore dei modi.

Un'esperienza troppo facile c'insegna che qualunque norma giuridica rivolta alla sola pianificazione di viabilità e di edilizia è del tutto insufficiente a rimuovere i mali della città, soprattutto delle grandi città, in cui lo squilibrio economico che tormenta il mondo raggiunge le punte più elevate e crudeli, creando il contatto fisico fra le più grosse concentrazioni di ricchezza e le più gravi espressioni di miseria.

Finchè continueremo a costruire strutture urbane servendoci della sola dimensione fisica offerta dall'edilizia, non potremo tentare le vie adatte per un ridimensionamento dell'unità urbana che includa e coordini le attività sociali, di cui sono costituiti i grandi insediamenti umani con milioni di abitanti. In essi continueremo a costruire case e case, interi quartieri ai loro margini sempre crescenti, e continueremo a incasermarvi una umanità senza mezzi adeguati di sussistenza. Larghe zone passive della città si continueranno a creare, che graveranno su tutti i cittadini e decadranno rapidamente per mancanza di interessi vitali interni. Eppure, siamo coscienti che la città non è fatta di sole case, ma, oltre a questo, di un numero sempre maggiore e sempre più complesso di unità produttive locali che sono il suo sangue: unità di lavoro e produzione che abbiamo calcolato possano estendersi di norma per circa 1/6 della intera superficie urbana e di cui quelle non afferenti la distribuzione debbono essere pianificate con l'inurbamento, se vogliamo che rendano attiva nel profondo la vita sociale di una grossa comunità. Finchè non avremo i mezzi legali per dirigere queste unità attive, preordinandole secondo dimensioni adeguate alle forze del lavoro, non illudiamoci di poter migliorare con piani regolatori le nostre grandi città. Non illudiamoci che, costruendo allegri quartieri, nuclei autosufficienti, come si dice, si possa trovare la giusta misura urbana della città moderna.

Anche se provvide leggi colpiranno presto, come tutti ci auguriamo, l'esosa speculazione del mercato delle aree edificabili, e grandi demani comunali saranno possibili, non illudiamoci di poter creare le nostre città nella pienezza di un loro equilibrio interno. Queste previdenze, se pur avvantaggeranno la buona pianificazione edilizia, faranno pochissimo per allentare la tensione dell'urbanesimo e alleviare la disoccupazione e la miseria.

Solo se adeguati provvedimenti politici consentiranno di pianificare tutta l'economia del territorio nazionale, potremo avere i mezzi per ridistribuire organicamente le masse in cerca di lavoro, avviandole in altri centri d'impiego che non siano le grandi città, e in queste potremo costruire e dirigere quelle strutture locali attive, che dovrebbero sorgervi prima delle case, e che, organizzate insieme ad esse, segnerebbero la via per un ridimensionamento dell'unità urbana, nella quale sarebbe finalmente possibile rinnovare la pienezza del senso civico, ormai perduto nelle metropoli.

Giuseppe Samonà

Il problema delle aree edificabili

di Giorgio Amati

Premessa.

La frattura esistente fra progettazione ed esecuzione dei piani urbanistici, che può essere facilmente constatata confrontando con i risultati effettivamente ottenuti tutti i piani progetti e programmi che in varie occasioni vengono elaborati, è dovuta soprattutto alla mancanza di una razionale disciplina delle aree fabbricabili.

Per poter impostare in modo corretto tale problema occorre anzitutto sgombrare il terreno da un equivoco che non è facile sradicare dalla nostra mentalità, non abituata ad un'attenta analisi critica dei fenomeni sociali.

Proviamo a chiedere al cittadino che possiede, ad esempio, un'area fabbricativa di modesta estensione in una zona semiperiferica di una grande città, se ritiene giusto che la proprietà privata debba avere una funzione sociale, secondo quanto dispone l'articolo 42 della nostra Costituzione. Egli dirà certamente di sì. Cerchiamo allora di spiegargli che solo una piccola parte del valore commerciale della sua area spetta a lui, mentre la maggior parte spetta alla collettività che ne ha determinato la valorizzazione. Egli non comprenderà. E, qualora gli si chiedesse di versare, come contributo, una certa percentuale del valore indicato, protesterebbe energicamente contro l'ingiusta spogliazione dei suoi diritti.

Non intendo dilungarmi troppo sul procedimento logico in base al quale l'equivoco può essere chiarito. La materia è stata già esaurientemente trattata dall'ing. Silva nel n° 4 di questa rivista.

Un'attenta indagine sulla formazione e sullo sviluppo delle città porta subito, del resto, ad individuare le componenti dell'attuale valore di un terreno fabbricativo. Esse sono:

a) il *valore base* corrispondente alla primitiva destinazione agricola;

b) il *plus-valore di urbanizzazione* dovuto alle spese sostenute dalla collettività per la costruzione e la manutenzione di tutte le opere pubbliche, per l'impianto e l'esercizio di tutti i servizi pubblici, atti a trasformare il terreno e la circostante zona dalla primitiva destinazione agricola a destinazione fabbricativa;

c) il *plus-valore di utilizzabilità* che rappresenta la ulteriore quota di valore del fondo, in conseguenza delle caratteristiche di effettiva utilizzazione del terreno.

L'entità di questa terza componente dipende dallo sviluppo generale dell'economia cittadina, dalla particolare ubicazione del fondo nella città, ed anche, eventualmente, dalle possibilità consentite dalla disciplina urbanistica o dalla regolamentazione edilizia. Anche qui si tratta di elementi generati dall'opera collettiva dei cittadini e non dal lavoro, nè dalla volontà del proprietario del fondo.

Diverse possono essere, a seconda delle circostanze, le percentuali dei tre valori indicati, e diversi quindi i riflessi pratici del loro totale assorbimento da parte del proprietario a danno della collettività. Ma nelle grandi città a rapido sviluppo si verifica un fenomeno degno di nota. Vi sono delle aree per cui il *plus-valore di utilizzabilità* cresce con un ritmo tale da determinare per il proprietario la convenienza a non vendere il terreno al costruttore; il che evidentemente accade quando la percentuale di incremento annuo del prezzo di vendita supera il tasso di interesse dei normali investimenti di capitale. Su questo atteggiamento del proprietario giuoca anche la speranza di un aumento del *plus-valore di urbanizzazione* a danno delle finanze comunali, con tutte le ben note manovre tendenti a trasformare tale speranza in realtà. Il fenomeno a questo punto assume un carattere chiaramente patologico: l'attività edilizia viene ostacolata e si favorisce la concentrazione dei terreni nelle mani di pochi e potenti speculatori che finiscono con l'interferire in modo decisivo sulla formazione e sull'attuazione del piano regolatore della città.

La questione, appunto per l'estrema evidenza con cui si presenta nelle grandi città, è stata varie volte affrontata sul piano teorico. Tutti riconoscono il diritto della collettività ad incamerare almeno il *plus-valore di urbanizzazione*, mentre molti ritengono che questo diritto debba estendersi anche al *plus-valore di utilizzabilità*. Ma i rimedi proposti e messi in atto (contributi di miglioria, strade di lottizzazione a carico dei proprietari, ecc.), a parte il fatto che hanno praticamente avuto scarsissima efficacia, non sono mai stati impostati in modo organico e completo. Il problema in Italia non è mai stato posto in termini esaurienti, cioè con l'intento di ricercare, sul piano realizzativo, i mezzi adatti per dare piena applicazione alle affermazioni di principio che tendono, appunto, all'assorbimento totale dei due plus-valori indicati.

La situazione in Italia. Necessità di recuperare il plus-valore delle aree edificabili.

Eppure le condizioni del nostro Paese impongono che il problema sia risolto in modo radicale. Il recupero da parte della collettività dei benefici da essa prodotti, e ingiustamente attribuiti ai proprietari dei terreni, può fornire infatti quegli ingenti mezzi finanziari che occorrono per dare alle nostre città un'efficienza e un'organizzazione di attrezzature corrispondente alle esigenze moderne. Occorrono circa 11 milioni di vani per raggiungere nel complesso delle abitazioni il coefficiente medio di affollamento di un abitante a vano. Numerose famiglie si trovano ancora in abitazioni di fortuna. Molte case debbono essere sostituite perchè malsane. Dappertutto insufficienti sono le aule scolastiche. Il verde pubblico e le attrezzature sportive rappresentano una entità molto bassa, al confronto con le città straniere. Non sempre sufficienti sono gli impianti per l'approvvigionamento idrico e per lo smaltimento dei rifiuti. Inadeguati sono i mezzi pubblici di trasporto, specie nelle città che si avviano a divenire metropoli.

Tutti questi problemi che caratterizzano la situazione delle nostre città rendono necessario un grandioso sforzo di rinnovamento, sforzo che richiede il massimo impegno per la ricerca dei mezzi, e la massima coerenza con le affermazioni di principio nei programmi per il recupero dei plus-valori delle aree edificabili.

L'ideale sarebbe che la proprietà delle aree fosse pubblica. Tutti hanno presenti gli esempi di Amsterdam e di Stoccolma dove le vastissime estensioni di terreni demaniali intorno alla città hanno consentito un razionale, ordinato e moderno sviluppo urbanistico.

Non è possibile pensare che in Italia un ente pubblico possa entrare in possesso in breve tempo di *tutto* il terreno oggi occupato dalle città e di *tutto* il terreno necessario per i futuri sviluppi. L'esproprio, secondo l'art. 42 della Costituzione, deve essere indennizzato. Qualunque sia il criterio stabilito per tale indennizzo, anche il più favorevole all'interesse pubblico, i mezzi finanziari occorrenti risultano tanto al di sopra delle possibilità da rendere il problema assolutamente improponibile. Si tratta perciò di delineare un programma praticamente attuabile in un Paese in cui le aree cittadine sono sempre state (salvo casi limitati e circoscritti) di proprietà privata. Se vogliamo trarre qualche insegnamento da esperienze straniere dobbiamo riferirci a nazioni che presentino per questo aspetto caratteri analoghi; non possiamo considerare gli esempi dell'Olanda e della Svezia, dove da molti decenni le aree intorno alle città appartengono al pubblico demanio. L'esperienza che può esserci utile è quella che si riferisce alle vicende della legislazione urbanistica inglese ed ai relativi studi dal 1940 ad oggi.

La legge urbanistica del governo laburista inglese.

La legge promulgata dal governo laburista il 6 luglio 1947 (Town and Country Planning Act) può essere considerata il punto di arrivo di una serie di studi iniziati nel 1940, ed alacremente proseguiti durante il conflitto, dal governo di coalizione. Per quanto riguarda il problema delle aree fabbricabili è opportuno segnalare fra questi studi il rapporto della Commissione Uthwatt presentato al Parlamento nel settembre 1942.

Nel rapporto viene tracciata la linea per una soluzione integrale del problema. Gli obiettivi appaiono chiari e nettamente definiti. Si tende a raggiungere nel più breve periodo di tempo un ordine tale in cui sia possibile *recuperare tutto il plus-valore generato dall'opera della collettività e in cui tutti i proprietari dei terreni si trovino in condizioni di effettiva parità, qualunque sia la destinazione fissata dai piani urbanistici.*

Alla precisa impostazione sociale della materia, presentata, come si vede, senza mezzi termini, corrisponde però, sul piano privatistico, un pieno rispetto dei diritti già acquisiti dalla proprietà fondiaria. In ossequio al principio della irretroattività delle leggi, viene riconosciuto ai proprietari il diritto di utilizzare il loro terreno secondo le possibilità concesse dalla legislazione vigente al momento dell'entrata in funzione del nuovo dispositivo. Si tratta di possibilità riconosciute inique, perchè tolgono alla collettività il frutto del suo lavoro e perchè, con le destinazioni di zona, generano discriminazioni fra i diversi proprietari. Ma tale iniquità viene dichiarata solo ora, mentre fino ad oggi l'appropriazione del plus-valore del terreno da parte del proprietario era ritenuta perfettamente lecita. Pertanto il proprietario, se non preleverà più alcuna quota del plus-valore prodotto *da ora in poi* dalla collettività, potrà incamerare le quote di plus-valore prodotte fino ad oggi. Per chiudere definitivamente la partita ed instaurare al più presto il nuovo ordine di cose, conviene liquidare subito al proprietario tali spettanze sotto forma di indennità, in modo da eliminare l'artificiosa distinzione fra vantaggio *prodotto prima o dopo.*

Queste argomentazioni, pur contenendo alcuni spunti interessanti che possono aiutarci nella nostra ricerca, non possono essere condivise, specie se si tien conto della realtà italiana. La questione sarà trattata in seguito. Ora conviene riassumere alcuni aspetti della legge del 1947 riguardanti i rapporti fra pubblici poteri e proprietà terriera, così come sono stati delineati dal pensiero urbanistico inglese degli ultimi 15 anni.

Con la legge del 1947 vengono definiti i seguenti valori dei terreni fabbricativi:

a) *Valore limitato.* Viene valutato nell'ipotesi che l'unica possibile destinazione consista nell'uso attuale. Si considerano solo alcune possibilità di miglioramento specificate in un apposito elenco: ampliamento di edifici per un volume che non superi

il 10% del volume già edificato; per i terreni destinati all'agricoltura, tutti i miglioramenti riguardanti la conduzione agricola, ecc.

b) *Valore illimitato.* Rappresenta il valore che il terreno avrebbe al momento dell'entrata in vigore della legge, se la legge non esistesse.

Vengono cioè considerati soltanto gli effetti che hanno in quel momento sul valore commerciale del terreno le possibilità di trasformazione consentite dal complesso delle altre leggi, regolamenti e disposizioni sulla materia.

c) *Valore di utilizzazione.* Corrisponde al valore che il terreno assume in conseguenza di un determinato uso concesso nell'ambito e con le modalità della nuova legge.

I valori così definiti formano la base per l'istituzione del nuovo procedimento di compensi e contributi ispirato ai criteri del rapporto Uthwatt.

Lo Stato si riserva il diritto di incamerare tutti gli incrementi di valore derivanti dalle trasformazioni d'uso concesse e pertanto stabilisce che vengano subito indennizzati quei proprietari che risultino danneggiati da questa disposizione.

L'*indennità* equivale alla differenza fra *valore illimitato* e *valore limitato*. Viene istituito un apposito fondo di 300 milioni di sterline. I pagamenti avvengono mediante l'emissione di rendite governative. I plus-valori di urbanizzazione e di utilizzabilità, accumulati fino al momento dell'entrata in vigore della legge, in parte si sono già concretizzati con l'utilizzazione in atto e, per la parte rimanente, vengono liquidati mediante l'indennità.

Per ogni trasformazione o nuova utilizzazione del terreno è necessario un *permesso* rilasciato dall'autorità pianificatrice. Chi in base a questo *permesso* intraprende i lavori di trasformazione deve versare un *contributo* pari alla differenza fra il valore di utilizzazione e il valore limitato. Il contributo equivale alla somma dell'eventuale indennità inizialmente riscossa, più quella quota di plus-valore accumulata a partire dal momento dell'entrata in vigore della legge.

Vengono attribuiti alle pubbliche autorità i più ampi poteri in fatto di esproprio. È consentito cioè espropriare, non solo per la costruzione di opere e di impianti di pubblica utilità, ma anche per rivendere il terreno ad imprenditori edili, a società industriali e a tutti coloro che ne propongono, in conformità ai piani urbanistici, un'adeguata trasformazione. Il procedimento di esproprio è riconosciuto come il mezzo più adatto per dare stabilità al mercato delle aree edificabili e per evitare abusi speculativi del proprietario a danno dell'imprenditore.

Le due figure del proprietario del terreno e dell'imprenditore della trasformazione risultano separate: si ammette cioè che intercorra fra i due l'atto di compra-vendita del terreno. La distinzione corrisponde anche ad una diversa valutazione sociale delle due attività. Il costruttore è un produttore di beni, mentre il proprietario del terreno edificatorio non apporta, come tale, alcun beneficio alla società.

L'imprenditore, dovendo versare il *contributo di trasformazione*, non deve pagare il terreno ad un prezzo più alto del valore limitato. Se questo avvenisse si avrebbero dannosi riflessi, sia nel settore economico dell'industria edilizia, sia sui prezzi di vendita e di affitto dei locali costruiti. L'autorità pianificatrice può mediante l'esproprio ristabilire l'equilibrio.

L'*indennità di esproprio* viene stabilita sulla base del valore limitato. Il terreno espropriato viene ceduto all'imprenditore al prezzo corrispondente al valore di utilizzazione e il contributo di trasformazione viene così automaticamente assorbito. D'altra parte il proprietario del terreno, sapendo che l'imprenditore può, ricorrendo all'autorità, promuovere la procedura di esproprio, sarà indotto a limitare le sue pretese.

L'esproprio può essere effettuato anche per risolvere in modo organico un determinato problema urbanistico che interessi anche un'area abbastanza estesa. Si tratta di zone delimitate e indicate nei piani come *aree di sviluppo esteso* (zone devastate dalla guerra, quartieri malsani, aree per la formazione di nuovi nuclei edilizi, nuove zone industriali, ecc.). Esse possono essere totalmente espropriate e l'esproprio può essere esteso, quando risulti opportuno, anche ai terreni adiacenti.

Uno dei più importanti pregi della legge del 1947 sta nel dispositivo che esclude qualsiasi distinzione di trattamento fra i diversi proprietari, i quali, una volta liquidate le indennità iniziali, si trovano nelle stesse condizioni, qualunque siano le possibilità di sfruttamento concesse ai loro terreni dai piani regolatori. Di conseguenza hanno termine le interferenze dei proprietari sull'attività pianificatrice e le loro manovre tendenti ad ottenere più favorevoli destinazioni di zona. I confini di proprietà non costituiscono più ostacolo alle sistemazioni urbanistiche.

Tutto ciò trova riferimento nel meccanismo di pianificazione che, non dovendo predisporre i mezzi per neutralizzare l'azione ostile dei proprietari, risulta più agile e può più facilmente adeguarsi alle necessità. La legge prevede che ogni contea o borgo-contea, formi il suo *piano di sviluppo*. Questo prescrive le destinazioni di zona con le relative trasformazioni e indica anche le varie fasi di attuazione. La legge non definisce i diversi gradi di dettaglio dei piani parziali, ma lascia alle autorità pianificatrici la facoltà di regolarsi a seconda delle caratteristiche del luogo. Ogni cinque anni il piano di sviluppo deve essere sottoposto ad una revisione generale, ma in qualunque momento vi si possono apportare, previa autorizzazione ministeriale, tutte quelle modifiche, riguardanti particolari settori, che risultino opportune.

È evidente che quest'elasticità di contenuto e di procedura negli strumenti della pianificazione urbanistica può sussistere solo laddove non vi siano interessi in giuoco nel campo della proprietà fondiaria. Altrimenti si presterebbe ai più gravi abusi.

La legge urbanistica del governo conservatore inglese

La recente legge promulgata nel 1953 dal governo conservatore sovverte completamente le disposizioni finanziarie della legge del 1947. Viene abolito il *contributo di trasformazione*. Viene sospeso il pagamento dell'*indennità iniziale* il quale si effettuerà soltanto qualora lo sfruttamento dei terreni venga impedito o notevolmente limitato. Le stime eseguite per la misura di tale indennità sono considerate valide, e vengono utilizzate per la determinazione dei compensi per vincolo o per esproprio. L'indennità di espropriazione si calcola infatti aggiungendo al *valore limitato l'indennità iniziale* già fissata.

Il provvedimento, in realtà, lascia molto perplessi. Non lo commenterò per non allontanarmi troppo dai limiti della presente trattazione. L'impegno assunto è qui quello di ricercare nella legislazione inglese quegli spunti che, direttamente o indirettamente, possano servirci per la soluzione del problema in Italia, e in questo senso la legge del 1947 presenta una validità di insegnamenti molto maggiore che non la legge del 1953. Conviene comunque considerare anche i motivi addotti dal governo conservatore per giustificare il provvedimento (1), non senza però rilevare, per inciso, che gli inconvenienti pratici che l'esperienza aveva messo in luce potevano essere eliminati con correzioni e miglioramenti al funzionamento del sistema, senza bisogno di scardinarne le basi.

Riporto qui di seguito i principali inconvenienti lamentati:

1) La vendita dei terreni dovrebbe avvenire ad un prezzo corrispondente al *valore limitato*. Ciò elimina per il proprietario ogni speranza di profitto e quindi ogni interesse alla vendita.

2) In conseguenza di questo fatto si è verificata una rarefazione di offerte sul mercato dei terreni fabbricativi. Questo ha provocato, a sua volta, un aumento del prezzo. Gli imprenditori hanno dovuto pagare ai proprietari cifre superiori al *valore limitato*. Pertanto, con l'aggiunta del *contributo di trasformazione*, il costo complessivo del terreno è risultato sempre superiore al *valore di utilizzazione*, con i già ricordati riflessi sul mercato edilizio.

3) L'arma dell'esproprio a favore dell'imprenditore, usata sporadicamente dalla pubblica autorità, non è riuscita ad attenuare il fenomeno. Le autorità locali, d'altra parte, si sono mostrate riluttanti ad intromettersi nelle trattative fra proprietario ed imprenditore.

4) Il computo dei due valori la cui differenza definisce il *contributo di trasformazione* si presenta difficile e dà luogo a lunghe discussioni e controversie.

5) Il meccanismo è divenuto impopolare sia presso i proprietari che presso gli imprenditori. Questi ultimi non sono riusciti a comprendere l'essenza del sistema. Pagano senza molte difficoltà al proprietario un prezzo maggiore del *valore limitato*, e poi protestano energicamente contro lo Stato che richiede il *contributo di trasformazione*.

È da notare che vi sono alcuni inconvenienti, fra quelli elencati, che possono essere definiti di natura psicologica e che non hanno, a mio parere, alcuna consistenza. Non possono essere presentate evidentemente come difficoltà, nè le proteste dei proprietari delle aree, nè la fatica degli imprenditori a comprendere i veri termini del problema, e neppure la riluttanza delle autorità locali a valersi dei mezzi che la legge mette nelle loro mani, non per favorire dei singoli, ma per il bene della collettività. Le proteste dei proprietari sono ineliminabili. Per le altre difficoltà basta lasciar passare qualche anno e svolgere un'adeguata azione di propaganda.

La legislazione italiana. L'articolo 18.

Esaminata la legislazione inglese, vediamo quali sono oggi in Italia, nel campo degli studi e delle proposte, gli elementi di rilievo che possono costituire la base per una soluzione completa del problema che trattiamo.

Conviene qui considerare, anzitutto, il dispositivo dell'articolo 18 della legge urbanistica che corrisponde, per quanto in modo più limitato, all'esproprio previsto dalla legge laburista inglese nelle *aree di sviluppo esteso*. Si possono ritenere senz'altro accettabili le seguenti proposte di modifica formulate dall'ing. Silva (2) al 2° Congresso di Urbanistica:

a) L'esproprio fatto in base all'art. 18 deve aver luogo al prezzo corrispondente all'attuale destinazione dell'area. L'indennità deve, cioè, corrispondere a quello che gli Inglesi chiamano (e anche qui, d'ora in poi, chiameremo) *valore limitato*, escludendo, non solo gli incrementi di valore dovuti all'approvazione e all'attuazione del piano regolatore generale, come dispone l'art. 38, ma anche qualsiasi incremento verificatosi sui prezzi di mercato prima della formazione del piano, per effetto di più o meno definite possibilità o speranze di sfruttamento edilizio.

b) L'art. 19 deve essere abolito. Il proprietario deve perdere ogni diritto sui beni espropriati, salvo quello di chiederne la retrocessione in caso di mancata utilizzazione.

c) Nel complesso delle zone di espansione del piano generale il Comune deve avere l'esclusività della trasformazione fondiaria. Ciò si ottiene con una norma che in tali zone impedisca ai proprietari di procedere alla lottizzazione dei terreni. Il Comune deve inoltre provvedere all'applicazione graduale dell'art. 18, e quindi alla trasformazione fondiaria, indirizzando per fasi successive l'attuazione del piano verso le varie zone di espansione. Il meccanismo di gradualità deve svolgersi in modo che vi siano sempre sul mercato aree urbanizzate in misura sufficiente alle esigenze dell'edilizia.

I criteri a cui si ispirano queste proposte sono:

1) l'assorbimento totale del plus-valore delle aree di espansione;

2) la conseguente eliminazione, al di fuori dell'aggregato urbano, delle differenze di trattamento fra i diversi proprietari dei terreni per effetto delle destinazioni di zona del piano regolatore;

3) l'espansione localizzata in zone successivamente individuate, con tutti i vantaggi per l'ordinata predisposizione dei servizi che una tale soluzione comporta;

4) la possibilità di limitare inizialmente gli espropri a zone relativamente poco vaste per estenderli ad altre zone, via via che con la vendita dei terreni si recupera il capitale impiegato.

La gradualità di espansione, pur riducendo il capitale iniziale necessario, non può mai portarlo al di sotto di un certo livello senza provocare una dannosa rarefazione di terreni preparati per l'edilizia; livello che è oggi ritenuto troppo alto per i nostri Comuni, date le scarse possibilità, sia di finanziamento diretto, sia di contrazione di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti. Il problema finanziario si presenta cioè come un grave ostacolo all'attuazione delle proposte dell'ing. Silva. L'argomento sarà esaminato in seguito; per il momento, per comodità di studio, non lo consideriamo.

Occorre chiarire il significato delle *zone di espansione* a cui fa riferimento l'art. 18. Secondo un'interpretazione restrittiva potrebbero intendersi come tali soltanto quelle vaste zone esterne all'aggregato urbano che sono destinate alla formazione dei futuri quartieri, zone attualmente non solo inedificabili ma lontane dai servizi cittadini. Con un'interpretazione più larga potrebbero invece considerarsi *zone di espansione* tutte quelle aree libere che non siano direttamente servite da strade attrezzate e che abbiano un'estensione sufficiente per giustificare la formazione di un piano particolareggiato. Questo secondo criterio è senz'altro preferibile. Con esso si estende la facoltà di applicazione dell'art. 18 a molte aree che, pur essendo incorporate nell'aggregato urbano, possono essere delimitate in modo da comprendere numerosi appezzamenti di terreno utilizzati a scopi agricoli. Casi di questo genere si hanno ad esempio a Livorno e a La Spezia, città nelle quali il disordinato sviluppo edilizio degli ultimi decenni ha causato l'inglobamento di vaste aree agricole nel corpo urbano.

Accettando il secondo criterio le zone dovrebbero essere chiamate non più di *espansione*, ma di *sviluppo*. Questa dizione, del resto, precisa meglio il concetto dello sviluppo di un'area inedificata, svincolandolo dall'ubicazione rispetto al nucleo urbano. La parola *espansione* non corrisponde a principi dell'urbanistica moderna, la quale non accetta più lo schematismo della città che si estende per cerchi concentrici dall'interno verso l'esterno.

È necessario qui evitare un possibile equivoco. La procedura dell'art. 18 deve essere applicata, a mio parere, non soltanto alle zone residenziali ma a tutte quelle zone che il piano regolatore destina all'edilizia da attuarsi mediante iniziativa privata: zone commerciali, zone per alberghi e per locali di spettacolo, zone artigianali, e soprattutto zone industriali.

Si presenta ora la necessità di delineare un nuovo strumento della legislazione urbanistica, che chiameremo *programma di attuazione del piano regolatore generale* (3). Lo strumento avrà come gli altri un suo contenuto e una sua procedura di formazione e di approvazione.

È evidente che uno degli argomenti più importanti del *programma* sarà la gradualità di applicazione dell'art. 18. Ma la materia non può essere, a questo punto, esattamente definita. Occorre prima sviluppare altri temi. Il *programma* prenderà forma concreta solo nei capitoli successivi. Possiamo però fin da ora configurarne il primo elemento: *la delimitazione delle aree a cui può essere applicato l'articolo 18*. Questa deve essere fatta dal Comune dopo un'accurata indagine sulle aree inedificate comprese nelle zone che il piano generale ha destinato all'edilizia (non soltanto residenziale ma anche commerciale, industriale, ecc.)

Sarebbe opportuno in proposito definire cosa si intende per *area inedificata* facendo una casistica che eviti errate interpretazioni. In questo senso ci viene incontro, è vero, lo stesso art. 18 che, nella sua attuale formulazione, aggiunge alle aree inedificate « quelle su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio ». È evidente che debba essere considerata come libera, un'area destinata ad edilizia di tipo cittadino sulla quale si trovi una casa colonica. Ma come va considerata un'area di grande estensione aggregata ad una villa? Possono essere considerate provvisorie casette a solo piano terreno costruite con criteri economici su aree per le quali il piano indica un'alta densità edilizia? Questi e molti altri quesiti possono proporsi, per cui è necessario stabilire dei criteri precisi, da tradurre poi in un'appropriata casistica.

Il disegno di legge Andreotti sull'imposta sulle aree fabbricabili.

Il meccanismo dell'art. 18, completato con le proposte dell'ing. Silva, si presenta come un sistema perfetto perchè consente il totale assorbimento del plus-valore.

Ma, come abbiamo visto, la procedura può essere messa in atto soltanto per le *aree di sviluppo*, e si prevede che, in genere, per le note difficoltà finanziarie, essa potrà praticamente applicarsi soltanto ad una parte di esse.

Ciò impone la ricerca di altri mezzi, anche se meno perfetti. Riferendoci agli studi già fatti in

Italia, conviene dapprima prendere in esame il disegno di legge Andreotti (4) sull'imposta sulle aree fabbricabili.

Diciamo subito che il dispositivo *dichiarazione-esproprio*, che si impernia sulla dichiarazione annuale da parte del proprietario del valore commerciale dell'area e sulla possibilità del Comune di espropriare l'area stessa al prezzo dichiarato aumentato di una certa percentuale, non è affatto un elemento di grande rilievo, come a prima vista potrebbe sembrare. Esso appare soltanto come un artificio di procedura sulla cui reale efficacia possono essere avanzati molti dubbi.

Con tale artificio si cerca di rendere automatica la determinazione del valore imponibile, evitando così complesse operazioni di stima che presentano, tra l'altro, alcune incertezze di metodo. Non sembra però che la minaccia di esproprio, che sarà messa in atto in un caso su mille, sia sufficiente ad impedire che vengano dichiarati valori molto inferiori ai veri valori commerciali. Non c'è da illudersi, d'altra parte, che possano essere costituiti, e soprattutto possano funzionare, uffici che abbiano il compito preciso di individuare quei proprietari le cui dichiarazioni più si discostano dalla realtà, per infliggere loro con l'esproprio una punizione esemplare, tale da indurre gli altri proprietari a presentare dichiarazioni veritiere.

Notiamo che si prevedono l'accertamento e la rettifica dei valori. Ma, verificandosi in generale, come è probabile, il fenomeno delle dichiarazioni infedeli, se l'accertamento è fatto in via di eccezione non si ottiene alcun risultato concreto; se invece diviene sistematico, si rendono necessarie proprio quelle stime lunghe e difficili che si volevano evitare.

Chiarita la reale portata del sistema *dichiarazione-esproprio*, cerchiamo di individuare il carattere essenziale dell'imposta sulle aree fabbricabili. Essa tende ad assorbire, non il plus-valore corrispondente alla differenza fra il *valore di utilizzazione* e il *valore limitato*, ma soltanto l'incremento annuo di valore. Lo scopo non è quello di procurare i mezzi necessari per l'organizzazione delle città, ma solo quello di indurre i proprietari a mettere sul mercato i terreni fabbricativi, per provocare un abbassamento dei prezzi. La misura dell'imposta, che secondo il disegno di legge deve essere fissata caso per caso (viene stabilita soltanto l'aliquota massima del 5 per cento), non può naturalmente superare l'incremento annuo di valore. Se ciò si verificasse si indurrebbe ancor più il proprietario alla vendita. Ma potrebbe accadere che in qualche caso questi non trovasse acquirenti; e allora la sua area, gravata da un'imposizione ineliminabile destinata ad incidere notevolmente sul reddito, sarebbe soggetta ad un continuo deprezzamento che potrebbe portarla al livello del *valore limitato*.

Se si riuscisse a commisurare l'aliquota dell'imposta al reale incremento annuo, si annullerebbe per molti proprietari la speranza di guadagni futuri. Alcune aree sarebbero vendute agli imprenditori edili. Per le altre l'incremento del valore commerciale subirebbe un arresto. Si avrebbe, in definitiva, una maggiore disponibilità di aree, creando le premesse per una notevole diminuzione del gettito complessivo dell'imposta rispetto alla somma preventivata e realizzata nei primi anni.

Ma i terreni nevralgici investiti dall'espansione delle grandi città, nei quali si registrano incrementi annui che superano anche il 50 per cento, e che sono il campo di manovra preferito dai più abili e spregiudicati speculatori, non risentiranno affatto dell'imposta, anche se stabilita nella misura massima del 5 per cento. In essi continueranno a manifestarsi tutti quei fenomeni anormali, provocati dalla ricerca del massimo profitto, che abbiamo descritto nel primo capitolo. I prezzi dei terreni non diminuiranno e il gettito dell'imposta corrisponderà soltanto ad una piccola parte del guadagno realizzato dagli speculatori.

A parte questo inconveniente, che può verificarsi solo per un certo periodo e che, comunque, può attenuarsi aumentando la percentuale massima dell'imposta, non si scorgono nel sistema quei principi che invece appaiono chiari nella procedura dell'articolo 18. Gli incrementi di valore, rispetto al *valore limitato*, dovuti alle diverse destinazioni di zona ed ai diversi indici di fabbricabilità stabiliti nel piano regolatore generale, non vengono incamerati. Con questo non solo si rinuncia all'incasso di ingenti somme che potrebbero contribuire al rinnovamento delle città, ma si mantengono fra i diversi proprietari, danneggiati o favoriti dal piano, le tanto dannose ed ingiuste differenze di trattamento.

Il disegno di legge sull'imposta, anche se deve essere per il momento appoggiato perchè costituisce in ogni caso un passo avanti rispetto all'attuale situazione di completa inefficienza legislativa, non può essere certo preso come modello per quella soluzione organica del problema delle aree verso la quale stiamo indirizzando la nostra ricerca.

L'emendamento della Commissione dell'I.N.U.

Particolare interesse hanno invece le proposte di emendamento, formulate da un'apposita Commissione dell'I.N.U. dopo il recente Convegno di Firenze (5), che modificano in modo sostanziale il significato e la funzione dell'imposta sulle aree fabbricabili.

È facile stabilire un parallelo fra queste proposte e il sistema ideato dalla legislazione laburista inglese. Anzi l'analogia è così marcata che conviene valersi, per maggiore esattezza, della stessa terminologia usata in Inghilterra.

Secondo l'emendamento il valore imponibile è costituito dalla differenza fra il valore commerciale, calcolato tenendo conto delle possibilità di edificazione specificate dal piano e il valore dell'attuale

destinazione dell'area; ossia esso corrisponde alla differenza tra il *valore di utilizzazione* V e il *valore limitato* v.

L'imposta non è annua ma viene pagata una volta tanto all'atto del rilascio della licenza edilizia, o al massimo in due rate per aree comprese nei piani esecutivi; il suo ammontare è stabilito nelle percentuali del 70% o del 50%, secondo i casi, rispetto al valore imponibile. L'imposta è un vero e proprio *contributo di trasformazione* computato in misura ridotta. Così la chiameremo da ora in poi, e nelle formule la indicheremo con C.

Secondo la legge laburista si ha:

$$C = V - v .$$

Secondo l'emendamento si ha invece:

$$C = h\,(V - v)$$

dove h è un coefficiente di proporzionalità minore di 1.

Cerchiamo di dare un significato ed un nome a quella quota del valore imponibile $V - v$ che non viene assorbita dal *contributo*. Essa rimane al proprietario del terreno e rappresenta la parte di plusvalore che egli viene ancora a realizzare. Se questa è una deroga dal principio che al proprietario non spetta alcun plus-valore, si ha però il vantaggio che non viene annullato il suo interesse per la trasformazione dell'area, evitando così i noti inconvenienti registrati nell'applicazione della legge laburista. Se trascurando l'aspetto negativo, vogliamo mettere in risalto il lato positivo della quota in questione, non abbiamo che chiamarla *incentivo alla trasformazione*. La indicheremo nelle formule con I.

Possiamo a questo punto scrivere l'equazione fondamentale:

$$I + C = V - v .$$

Scindendo le figure del proprietario del terreno e del costruttore, diremo che il prezzo di compravendita fra i due è, in condizioni normali, $v + I$. Il costruttore verserà poi al Comune il *contributo* C e potrà quindi disporre dell'area con una spesa totale corrispondente al *valore di utilizzazione* V. Si noti che il Comune si riserva il diritto di prelazione sulle aree, ossia la facoltà di esproprio, al prezzo $v + I$.

Occorre infine precisare che, in quei casi in cui la trasformazione consiste nella demolizione di un edificio esistente allo scopo di costruirne uno nuovo, il *valore limitato* v deve essere calcolato capitalizzando il reddito dell'edificio da demolire.

Ciò dipende dal fatto che il plus-valore del terreno, che per noi è la cifra di cui si dovranno determinare le due quote *incentivo* e *contributo*, corrisponde in questo caso all'utile della trasformazione, cioè a quella cifra ottenuta sottraendo al valore N del nuovo immobile la somma del valore P dell'immobile primitivo e del costo totale C' della trasformazione comprendente la ricostruzione e l'utile dell'impresa (il costo della demolizione si trascura data la possibilità di parziale recupero dei materiali).

La trasformazione è conveniente solo quando N è maggiore di $P + C'$. In tal caso si può scrivere:

$$V - v = N - (P + C') .$$

Ma per la stessa definizione di V si ha:

$$V = N - C' .$$

Confrontando le due formule risulta $v = P$. Il valore dell'edificio preesistente deve essere calcolato capitalizzando il reddito. Non si può infatti considerare il prezzo di mercato perchè questo è influenzato dalla possibilità di conseguire un maggior guadagno con la trasformazione.

La dichiarazione del valore dell'area e l'esproprio.

Circa l'efficienza del dispositivo *dichiarazione-esproprio* che l'emendamento conserva, si presentano qui in forma accentuata tutte le perplessità già rilevate per il disegno di legge Andreotti. Con l'imposta annua la minaccia di esproprio, per quanto piccola sia la probabilità che venga messa in atto, può anche avere un certo effetto. Se un proprietario invece del reale valore V denuncia il valore $0{,}5\ V$, rischia di vedere espropriato il suo terreno al prezzo $0{,}6\ V$ (6); rischia cioè di perdere il 40% del valore per tentare una riduzione di imposta annua che si aggirerà in genere tra l'uno e il tre per cento.

Diversa è la situazione con l'emendamento. Dichiarando $0{,}5\ V$ invece di V il contributo diviene:

$$C_1 = h\,(0{,}5\ V - v) \text{ invece di } C = h\,(V - v) .$$

In caso di vendita il proprietario può ricavare $V - C_1$ invece di $V - C$. Infatti il costruttore è sempre disposto a spendere la cifra totale V qualunque sia la dichiarazione fatta. Per $h = 0{,}7$ (contributo del 70%), il ricavato del proprietario sarebbe:

$$0{,}65\ V + 0{,}7\ v \text{ invece di } 0{,}3\ V + 0{,}7\ v .$$

Denunciando metà del giusto valore si può quindi sperare in un maggior incasso di $0{,}35\ V$.

Vediamo ora quale è la perdita in caso di esproprio. Con la dichiarazione esatta si ha l'indennità:

$$v + I = v + 0{,}3\,(V - v) = 0{,}3\ V + 0{,}7\ v$$

mentre con la dichiarazione dimezzata si ha:

$$v + I_1 = v + 0{,}3\,(0{,}5\ V - v) = 0{,}15\ V + 0{,}7\ v .$$

L'esproprio comporta il rischio di una perdita di $0{,}15\ V$, inferiore alla metà del guadagno. Data la piccola probabilità che si arrivi all'esproprio, conviene in ogni caso correre questo rischio.

Il meccanismo *dichiarazione-esproprio* è destinato, come si vede, a non funzionare. È necessario procedere alla determinazione del valore V mediante stima. Questo è il problema da affrontare, pur con tutte le difficoltà che si presentano. La dichiarazione risulta inutile e può benissimo essere eliminata.

La facoltà di esproprio da parte del Comune va invece mantenuta. La sua vera funzione non è quella di cui qui abbiamo trattato, ma quella di consentire

l'intervento del Comune in tutti quei casi in cui concrete iniziative edilizie non possano essere attuate per la pretesa dei proprietari di ricavare dalla vendita dei terreni cifre superiori al valore $v + I$ loro spettante.

L'applicazione coordinata dell'art. 18 e dell'emendamento.

Le proposte di emendamento costituiscono, a mio parere, un sistema atto a sostituire la procedura dell'art. 18 laddove questa non può essere applicata. A parte la questione già trattata della determinazione dei valori e a parte le effettive quote di plus-valore da attribuire rispettivamente all'*incentivo* e al *contributo*, possiamo dire che il *trattamento fiscale* tracciato dall'emendamento è senz'altro idoneo ad essere compreso nel quadro delle soluzioni complete che intendiamo configurare. Conviene quindi prendere come base del nostro lavoro il criterio di assoggettare a questo *trattamento* tutte le aree sulle quali non si applica l'art. 18.

Si presentano a questo punto due esigenze:

a) delineare in modo più preciso e più aderente ai concetti informatori del problema delle aree, la materia dell'emendamento;

b) studiare in modo unitario i criteri di applicazione delle due procedure (l'art. 18 e l'emendamento), o meglio la loro distribuzione topografica nell'ambito delle aree fabbricative, allo scopo di renderne più efficiente il funzionamento e di elevare la quota complessiva di recupero del plus-valore.

Prima di affrontare questi due problemi è necessario fare il punto su alcune questioni di principio. Per semplicità, da ora in poi, chiameremo *trattamento C+I* il meccanismo *contributo-incentivo* istituito dall'emendamento.

Bisogna anzitutto ricordare che l'art. 18 è uno strumento perfetto e il *trattamento C+I* è invece uno strumento imperfetto. Occorre quindi prendere in esame tutte le possibilità di applicazione dell'art. 18 prima di predisporre l'applicazione del *trattamento C+I*.

L'art. 18 si applicherà di preferenza alle aree la cui acquisizione impegna meno le finanze comunali e la cui trasformazione presenta caratteri di maggiore semplicità. Il *trattamento C+I* deve essere invece riservato a quelle aree il cui esproprio risulta più gravoso. Queste in genere, richiedono una più complessa trasformazione, per la quale può essere usato con efficacia l'*incentivo*. I casi limite della distinzione consistono nell'applicazione dell'art. 18 alle aree libere più esterne e del *trattamento C+I* alle aree interne già edificate e soggette a trasformazione. Si hanno naturalmente tutti i casi intermedi nei quali, secondo le circostanze, viene usata l'una o l'altra procedura. I criteri esposti giustificano il campo di applicabilità dell'art. 18, prima definito.

Il computo dell'incentivo.

Nell'ambito delle aree sottoposte al *trattamento C+I* l'*incentivo* deve essere stabilito nella misura strettamente necessaria ad assolvere la sua funzione di stimolo alla trasformazione. Non c'è motivo che esso sia calcolato in percentuale rispetto al plus-valore $V - v$. La cosa sarebbe giusta solo se, in linea di principio, si riconoscesse al proprietario il diritto di incamerare una parte del plus-valore stesso. Ma l'orientamento non è questo; valga l'esempio delle aree a cui viene applicato l'art. 18.

Considerando la questione dal punto di vista teorico sembra opportuno fissare l'*incentivo* I in misura proporzionale al *valore limitato* v.

$$I = K v$$

Infatti il proprietario può essere indotto a trasformare l'uso del suo terreno per il fatto stesso di ricavare dalla trasformazione la cifra

$$v + I = (1 + K) v$$

che comporta l'aumento del suo capitale secondo la percentuale K. Perchè lo stimolo abbia effetto basta che K raggiunga un certo livello dipendente da varie circostanze. L'entità del *valore di utilizzazione* V non interviene nel processo di stimolo, purchè, beninteso, sia riconosciuto dalla legge il principio che la differenza $V - v$ spetta al Comune e non al proprietario.

Il criterio qui stabilito è molto importante soprattutto per le grandi città dove vi sono aree fabbricative in cui V supera di molte volte il *valore limitato* v. In questo caso però sorge un inconveniente. L'*incentivo* non è una cifra realmente elargita al proprietario, ma è la differenza fra due quantità: il plus-valore del terreno $V - v$ e il *contributo* che l'imprenditore deve versare al Comune. Le due quantità vanno naturalmente considerate affette da una certa approssimazione. Se esse come entità si avvicinano, come avviene per V molto maggiore di v (7), eventuali piccoli errori nella loro valutazione si riflettono in modo considerevole sulla differenza, rendendo praticamente vaghe e generiche le conclusioni del ragionamento che abbiamo fatto. Questo, mentre ci indica la necessità di stabilire precisi criteri di valutazione, ci segnala anche l'opportunità che l'*incentivo* non sia fatto scendere al di sotto di una certa percentuale, per quanto bassa, del plus-valore $V - v$.

Ammettendo valida la formula $I = K v$ facciamo una considerazione di altra natura. Se fissiamo un certo rapporto K (ad esempio $K = 0{,}5$), questo per alcuni proprietari può costituire uno stimolo sufficiente a provocare la trasformazione, mentre per altri no. Sui terreni di questi ultimi la trasformazione deve essere attuata mediante l'esproprio.

Ciò comporta per il Comune la necessità di stanziare una certa somma per effettuare gli espropri nelle aree sottoposte al *trattamento C+I*. È evi-

dente che, quanto maggiore è questa somma, tanto più basso può essere il rapporto K.

All'inizio lo stanziamento non può essere costituito; è opportuno infatti che tutte le esigue disponibilità iniziali confluiscano sull'applicazione dell'art. 18. In seguito però, con i proventi ricavati dai dispositivi messi in atto, esso potrà essere stabilito in misura sempre crescente. Di conseguenza il rapporto K, per cui occorre fissare inizialmente un valore abbastanza elevato, può in seguito progressivamente diminuire.

Conviene pertanto che il *trattamento* $C+I$ preveda, nell'ambito del *programma di attuazione* del piano generale, una graduale diminuzione dell'*incentivo*. Questa possibilità costituisce per il proprietario un ulteriore stimolo a trasformare il proprio terreno.

È interessante approfondire il confronto fra il nostro *trattamento* $C+I$ e quello della legislazione laburista inglese. Per quanto riguarda le spettanze riservate ai proprietari si osserva che all'*indennità iniziale* là stabilita, noi proponiamo di sostituire l'*incentivo alla trasformazione*. La diversità non può essere generata soltanto dall'evidente impossibilità di reperire i mezzi per liquidare l'*indennità iniziale*. Infatti, se si trattasse solo di questo, si potrebbe pensare ad un pagamento differito, oppure a scomputare la misura dell'*indennità* dal *contributo* che deve essere versato al momento della trasformazione. La differenza invece consiste, non nelle modalità di pagamento, ma nel criterio stesso con cui si valuta la cifra attribuita ai proprietari.

Il criterio non si basa sulla considerazione che i proprietari hanno diritto ad una certa *indennità* per il danno loro arrecato dalle nuove disposizioni, ma si basa unicamente sull'effetto pratico che l'*incentivo* può avere ai fini dell'attuazione del piano regolatore. Ossia la questione, che nella legge inglese era vista dal lato esclusivamente privatistico, viene portata da noi sul piano della pubblica utilità.

Questo si giustifica, oltre che con la già ricordata esigenza di un radicale rinnovamento delle nostre attrezzature cittadine (opera che richiede il massimo impegno nella ricerca dei mezzi necessari) anche con il fatto che, nella situazione italiana, l'attribuire ai proprietari le quote di plus-valore fino ad oggi prodotte non corrisponde ai più elementari principi dell'equità.

Infatti in questi ultimi decenni il rapido ed incessante sviluppo delle nostre città ha prodotto un aumento smisurato nei valori commerciali dei terreni fabbricativi, creando sotto forma di plus-valore una ricchezza che se venisse calcolata raggiungerebbe cifre favolose. Ciò è avvenuto a tutto danno delle finanze comunali che oggi si trovano a dover affrontare con mezzi insufficienti l'adeguamento dei servizi alle necessità della vita moderna.

Una parte di questa straordinaria ricchezza è già stata incamerata dai proprietari, e precisamente la parte attinente alle aree recentemente trasformate. Si tratta di un « fatto compiuto » per il quale non c'è rimedio. Ciò non significa, però, che a quei proprietari che ancora non hanno intrapreso la trasformazione debba essere riconosciuto il diritto di incamerare l'attuale valore commerciale del loro terreno, soltanto per stabilire una condizione di parità con quelli che l'hanno già ingiustamente realizzato.

Vi sono però dei casi in cui può invece essere ingiusto assegnare al proprietario il solo *valore limitato* maggiorato della percentuale dovuta all'*incentivo*. Questo si verifica per quelle aree interne che già da molti decenni fanno parte del corpo urbano. Il loro valore può essere già da moltissimo tempo stabilizzato ad un livello notevolmente superiore al *valore limitato*.

Il fatto si presenta con aspetti certamente diversi da quello dell'area agricola recentemente urbanizzata. Nel primo caso il plus-valore si è andato formando lentamente a partire da tempo molto lontano; nel secondo si è formato invece in modo così rapido che possono essere facilmente individuate le due componenti di cui abbiamo parlato all'inizio, cioè il *plus-valore di urbanizzazione* e il *plus-valore di utilizzabilità*, le quali ci fanno vedere immediatamente a spese di chi la nuova ricchezza si è costituita.

La diversità constatata impone una differenza di trattamento. Nelle aree interne in cui si verificano le circostanze descritte è opportuno prevedere un congruo aumento dell'*incentivo*, in modo che esso, oltre a svolgere la funzione di stimolo che gli è propria, possa anche rappresentare per il proprietario una parziale indennità.

In questo caso può essere consigliabile calcolare l'incentivo I in proporzione, non a v come abbiamo prima indicato, ma a $V-v$ (che è molto maggiore) come risulta dal testo dell'emendamento della Commissione dell'I.N.U. Occorre però fissare per I dei valori massimi per evitare che nelle aree centralissime il compenso per il proprietario raggiunga cifre eccessive.

La parità di trattamento dei proprietari vicini.

Uno dei canoni a cui si ispirano tutti i migliori studi riguardanti il problema delle aree è l'uguaglianza di trattamento dei proprietari, qualunque siano le destinazioni e le prescrizioni del piano regolatore. Su questo principio, tendente ad eliminare il dannosissimo giuoco di interessi che interferisce sull'attuazione del piano, ha insistito in modo particolare l'ing. Silva nelle sue pubblicazioni (8).

Dove si applica l'art. 18 la parità di trattamento viene automaticamente realizzata con l'assorbimento totale del plus-valore. Si riscontra invece una differenza fra le aree soggette all'art. 18 e le aree soggette al *trattamento* $C+I$: queste ultime infatti godono della maggiorazione dovuta all'*incentivo*. Ciò

dimostra che non è possibile ottenere una parità assoluta per tutte le aree cittadine.

Ma, in pratica, interessa soprattutto che la parità si stabilisca fra le aree vicine. Il nostro intento è quello di evitare le interferenze dei proprietari. Se nel complesso delle aree sottoposte al *trattamento* $C+I$ si registra la parità, come avviene nell'ambito delle aree sottoposte all'art. 18, l'interesse dei proprietari ad avere dal piano regolatore un più alto sfruttamento edilizio viene annullato (esso si manifesterà soltanto in prossimità della linea di demarcazione fra le due procedure).

Perchè questa condizione di parità si verifichi è necessario che l'*incentivo* sia calcolato con la formula

$$I = K v$$

Se I fosse proporzionale a $V-v$, come stabilisce l'emendamento dell'I.N.U., esso non sarebbe più indipendente dallo sfruttamento edilizio dell'area. Infatti, mentre v è costante, V è soggetto a notevoli variazioni al variare dell'indice di fabbricabilità concesso. La formula indicata serve anche ad impedire che gli eventuali incrementi di V per effetto dell'espansione della città possano, anche in parte, trasformarsi in utile per il proprietario.

L'effetto delle interferenze che permangono intorno alla linea di divisione fra l'art. 18 e il *trattamento* $C+I$, può essere attenuato con il metodo seguente:

Si individuano, con il criterio che abbiamo indicato, le aree fabbricative a cui *può essere applicato l'art. 18*. Sulle aree rimanenti, che comprendono il nucleo cittadino, si applica il *trattamento* $C+I$ usando la formula stabilita e fissando un determinato valore K_0 del coefficiente K. Fra le aree della prima categoria si opera una scelta: si individuano quelle che, in riferimento al *programma di attuazione*, conviene assegnare all'edificazione immediata. Le altre, alla cui edificabilità per il momento si pone il veto, saranno in seguito gradualmente sbloccate. Le aree prescelte vengono, a loro volta, suddivise in aree a cui la situazione finanziaria permette la *effettiva applicazione dell'art. 18* (le più esterne), e in aree che, per quanto adatte alla procedura dell'art. 18, debbono essere assoggettate al *trattamento* $C+I$ (le più interne). Per queste ultime può essere fissato un rapporto K inferiore a K_0. Oppure esse, se abbracciano un'estensione notevole, possono essere suddivise in due o più gruppi nei quali si abbia, dall'interno verso l'esterno, una graduale diminuzione di K secondo valori compresi fra K_0 e zero.

Il metodo descritto ha il pregio, inoltre, di stabilire una percentuale di *incentivo* decrescente dall'interno verso l'esterno; e questo corrisponde, sia al criterio di assegnare *incentivi* più alti a quelle zone nelle quali è opportuno completare presto l'edificazione, sia al principio che tende a dare alle aree più interne compensi maggiori.

Perchè la parità di trattamento sia pienamente realizzata, è necessario che l'indennità di esproprio per pubblica utilità equivalga alla cifra che viene attribuita alle aree vicine non espropriate. Nel campo di applicazione dell'art. 18 tutte le aree vengono espropriate e il prezzo di esproprio corrisponde al *valore limitato* v. Nelle zone in cui si applica il *trattamento* $C+I$ si trovano invece aree che vengono lasciate al proprietario ed aree che vengono espropriate per pubblico interesse (strade, scuole, verde pubblico, edilizia popolare, ecc.). Sarebbe un errore fissare per queste ultime l'indennità v. Per evitare che si formino disparità fra i diversi proprietari l'indennità deve essere:

$$v + I = v(1 + K)$$

Se si vuole stabilire un criterio di equità, capace di metter fine al giuoco di interessi che si svolge intorno al piano regolatore, è necessario giungere a questa determinazione, anche se ciò implica un maggior onere per le finanze comunali.

Il fatto che l'*incentivo* deve essere compreso nel prezzo di esproprio per pubblica utilità, è un motivo di più che ci induce a cercare tutti i mezzi per diminuirne il valore, per attribuirgli cioè soltanto la quota strettamente attinente alla sua funzione.

Il programma di attuazione del P. R. G.

Le considerazioni fatte ci mostrano quanto sia difficile stabilire delle regole rigide per la determinazione dell'*incentivo*. La formula fondamentale è $I = Kv$. Ma K non è costante; si sono previste per esso variazioni, sia nel tempo, sia nello spazio. Si è parlato di un limite minimo di I in percentuale al plus-valore $V-v$. Si sono individuati dei casi in cui I deve essere calcolato in proporzione, non a v, ma a questo plus-valore; e, in casi ancor più particolari, è stata segnalata l'opportunità di fissare per I un massimo assoluto.

La materia si presenta alquanto complessa. I vari elementi debbono essere coordinati. Debbono essere definiti i limiti di variabilità delle percentuali e dei coefficienti, nonchè i campi di applicazione dei diversi criteri. Tutto ciò richiede uno studio comparativo per il quale sarebbe necessario poter prendere in esame casi concreti.

Comunque la legge in questo campo deve stabilire soltanto alcuni valori massimi e minimi ed alcuni criteri generali di orientamento. Il compito di definire esattamente il meccanismo di applicazione dell'*incentivo* deve essere invece attribuito al *programma di attuazione* del piano regolatore generale.

È necessario, a questo punto, precisare meglio i caratteri di tale *programma*. Ciò richiede anzitutto una classificazione del complesso delle aree fabbricabili, edificate o no, del piano regolatore (9). La classificazione viene idealmente riferita ad un determinato momento dell'attuazione del piano, come se fosse sempre possibile seguire e registrare immediatamente in tutti i particolari lo sviluppo edilizio

della città. Quest'ipotesi viene fatta per comodità di studio. Spetterà poi al dispositivo procedurale il compito di aggiornare periodicamente la situazione e di prescrivere i necessari spostamenti fra le varie categorie di aree.

Suddividiamo, nel momento considerato, le aree fabbricative in aree assoggettabili all'art. 18, e in aree non assoggettabili. Chiameremo queste ultime: *aree di classe a*; di esse fanno parte le aree libere di piccola estensione e tutte le aree edificate. Nella *classe a* si applica soltanto il *trattamento C+I*.

Le aree assoggettabili all'art. 18 si suddividono in due classi:

1) la *classe b*, che comprende le aree immediatamente edificabili;

2) la *classe c*, che comprende le rimanenti aree che, pur essendo indicate nel piano come fabbricabili, non vengono per il momento destinate a tale scopo.

Questa distinzione è necessaria se si vuole procedere all'attuazione del piano con il criterio della gradualità.

Nelle aree di *classe b* si opera un'ulteriore suddivisione:

1) *le aree di classe* b_1, alle quali si applica il *trattamento C+I*.

2) *le aree di classe* b_2, alle quali si applica l'art. 18.

Nelle prime può essere concessa ai proprietari l'autorizzazione a lottizzare il loro terreno in conformità a quanto dispone l'art. 28 dell'attuale legge urbanistica. In questo caso le spese inerenti alla lottizzazione (strade, fognature, rete di distribuzione dei servizi di acqua potabile, gas, elettricità, ecc.) debbono essere poste a carico dei proprietari. Si presenta allora il problema della determinazione del *contributo* e dell'*incentivo*.

Il plus-valore corrispondente all'edificazione dei singoli lotti non può essere calcolato come differenza fra il *valore di utilizzazione* e il *valore limitato*, in quanto bisogna tener conto del fatto che il proprietario ha contribuito all'urbanizzazione del terreno con una certa spesa S. Questa deve essere ripartita sui vari lotti, a ciascuno dei quali competerà quindi una quota di spesa s. Pertanto, agli effetti del calcolo dell'*incentivo* nei lotti, si sostituirà al valore limitato v la somma $v + s$.

Anche se il procedimento può sembrare alquanto complicato, bisogna dire che l'attribuzione al proprietario degli oneri della lottizzazione è cosa quanto mai opportuna. Infatti nelle aree di classe b_1 si applica il *trattamento C+I*, e non l'art. 18, appunto perchè difettano le disponibilità finanziarie. Il Comune non può essere tenuto ad accollarsi le spese di lottizzazione; e, se dovesse farlo, avrebbe convenienza a fare anche l'esproprio del terreno con l'art. 18. D'altra parte, l'utile che il proprietario può ricavare dalla vendita dei lotti, maggiorato per il fatto che

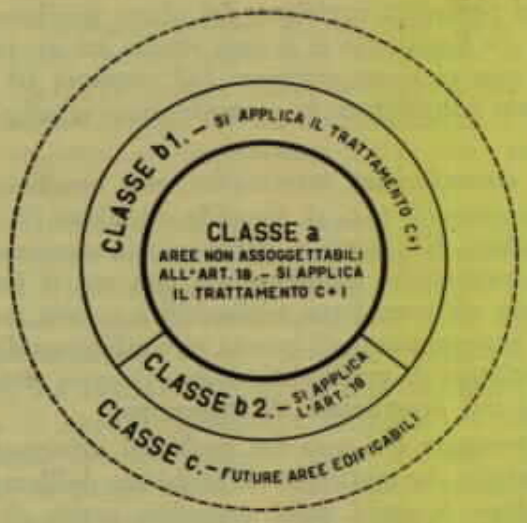


Fig. 1 - Rappresentazione schematica della suddivisione in classi delle aree edificabili del piano regolatore generale

La circonferenza esterna racchiude tutte le aree edificabili del piano.
La circonferenza interna divide le aree su cui si può applicare l'art. 18 da quelle su cui non si può applicare.
La circonferenza intermedia divide le aree immediatamente edificabili da quelle che saranno rese edificabili solo in futuro.
Se si dà al piano generale un contenuto programmatico, la classe c può anche non essere esattamente definita.

l'*incentivo* si calcola con la formula $I = K(v + s)$, costituisce uno stimolo sufficiente a promuovere la lottizzazione.

Nella classe b_2 dobbiamo comprendere, oltre alle aree estese sulle quali si attua quella che l'ing. Silva chiama trasformazione fondiaria (urbanizzazione dell'area e vendita dei lotti agli imprenditori edili), anche le aree che servono alla formazione di nuclei di edilizia popolare. I programmi riguardanti questo tipo di edilizia debbono pertanto essere inquadrati nel più vasto *programma di attuazione* del piano regolatore generale.

Possiamo schematicamente tracciare tre cerchi concentrici. Nel cerchio più interno vi sono le aree di *classe a*; fra il primo e il secondo cerchio le aree di *classe b*; fra il secondo e il terzo le aree di *classe c*. Il disegno ci dà una rappresentazione imprecisa della reale distribuzione delle tre classi, anche perchè, non verificandosi più, oggi, l'espansione della città a macchia d'olio, difficilmente avverrà che alle tre circonferenze corrispondano realmente delle linee che possano tracciarsi senza soluzione di continuità. Comunque la rappresentazione può servire a facilitare i nostri ragionamenti. Tra l'altro i diametri delle circonferenze possono essere calcolati in modo da rendere proporzionali alla reale estensione delle tre classi, le superfici ad esse attribuite nel disegno.

Se consideriamo ora la rappresentazione nel suo aspetto dinamico notiamo che la circonferenza interna che separa le classi *a* e *b* aumenta continuamente di diametro in relazione allo sviluppo edilizio della città. Il suo movimento non fa che registrare l'evolversi di una situazione di fatto.

La circonferenza più esterna si mantiene ferma, ed è destinata ad espandersi in modo discontinuo

ad ogni periodica revisione del piano regolatore generale. Se limitiamo il nostro studio ad un periodo in cui non vi siano revisioni (ad esempio 10 anni), possiamo considerare la circonferenza esterna invariabile.

La circonferenza intermedia, cioè quella che separa le classi *b* e *c*, si espande anch'essa in modo discontinuo. Gli scatti si verificano in concomitanza con le periodiche deliberazioni con cui il Comune ammette all'immediata edificabilità nuove aree del piano. Il movimento di questa circonferenza dipende dalla politica di gradualità dello sviluppo cittadino, definita nel *programma di attuazione*.

Si presenta qui uno dei problemi principali dell'argomento che trattiamo: il problema dell'ampiezza della *classe b*, ossia della superficie totale *Sb* delle aree ad essa appartenenti. Il principio dell'attuazione graduale tende a dare ad *Sb* valori più bassi del possibile. Vi è però un limite al disotto del quale non si può scendere. Questo è determinato dalla necessità di avere sul mercato una certa quantità di aree disponibili per l'edilizia. È conveniente riferirsi, invece che alla superficie di queste aree, al numero totale *N* di vani che su di esse possono essere costruiti.

Il valore di *N* deve essere abbastanza alto da evitare uno squilibrio fra domanda e offerta sul mercato dei terreni. Il computo di *N* si presenta estremamente complesso. Anzitutto è molto difficile valutare esattamente la domanda del mercato edilizio. Inoltre non tutti i vani potenzialmente edificabili possono essere realmente ed immediatamente costruiti; quindi solo una parte di essi sono in grado di esercitare un effetto diretto sull'offerta delle aree. Hanno influenza, a questo proposito, sia le modalità di lottizzazione dei terreni in relazione alla diversa procedura applicata, del *trattamento C+I* o dell'art. 18, sia il grado di convenienza delle trasformazioni per le aree edificate in misura inferiore allo sfruttamento concesso; hanno influenza anche gli stessi criteri di applicazione del *trattamento C+I*, quali la misura dell'*incentivo* e l'uso che viene fatto della facoltà di esproprio. La difficoltà maggiore consiste, come si vede, nel fatto che questo numero *N*, che ci deve servire come base per elaborare il *programma di attuazione*, non può essere determinato se non si conoscono certi elementi e certe circostanze che proprio il *programma* provvede a definire.

Ammettiamo che si possano superare queste difficoltà e che *N* possa essere stabilito. I vani costruibili si trovano, sia nella *classe a*, sia nella *classe b*. La parte di *N* che riguarda la *classe a* (che chiameremo N_a) può essere calcolata con un'indagine da svolgersi nell'ambito della classe stessa. La parte rimanente N_b spetta alla *classe b*; essa ci consente di calcolare, mediante gli indici di fabbricabilità, il valore di *Sb* che volevamo ottenere.

L'ampiezza *Sb* tende a crescere con il progredire dell'attuazione del piano. Infatti il numero N_a è destinato a diminuire, man mano che si sviluppa l'edificazione sulle aree libere interne e le trasformazioni convenienti vengono realizzate. Ne consegue, rimanendo *N* costante, un aumento di N_b, e quindi un aumento di *Sb*. Di questo dovrà tener conto il *programma di attuazione*. Nel nostro disegno avremo quindi per la circonferenza intermedia un'espansione maggiore che non per la circonferenza interna.

Il bilancio finanziario dell'attuazione del P. R. G.

Determinata l'ampiezza della classe *b*, occorre procedere alla suddivisione di questa nelle sottoclassi b_1 e b_2. Si tratta di un'operazione di fondamentale importanza sulla quale dobbiamo fissare la nostra attenzione se vogliamo impostare in modo corretto l'applicazione coordinata del *trattamento C+I* e dell'art. 18.

Indichiamo con Sb_1 e con Sb_2 le superfici complessive delle aree appartenenti, rispettivamente, a b_1 e a b_2; indichiamo con *h* il rapporto fra l'estensione di b_2 e l'estensione totale; e quindi scriviamo:

$$S\,b = S\,b_1 + S\,b_2$$

$$S\,b_2 = h\,.\,S\,b\,.$$

L'importanza del rapporto *h* è evidente. Esso ci indica la percentuale di effettiva applicazione dell'art. 18, di quello cioè che abbiamo chiamato il «procedimento perfetto».

Inizialmente *h* non potrà avere che un valore molto basso per la nota situazione finanziaria dei nostri Comuni. Ma, con lo sviluppo dell'attuazione del piano, *h* è destinato a crescere. Si ritiene che, aumentando progressivamente, esso possa anche raggiungere il valore massimo $h = 1$, il chè significa raggiungere l'obbiettivo dell'applicazione integrale dell'art. 18 (nell'ambito, s'intende, delle aree ad esso assoggettabili).

Da cosa può essere determinato il progressivo aumento di *h*? La risposta che daremo a questa domanda ci porterà a definire con maggior esattezza alcuni caratteri essenziali del programma di attuazione. Lo studio del problema richiede un riferimento al bilancio comunale.

Se esaminiamo il bilancio di un Comune quale oggi si presenta, possiamo scrivere l'equazione:

$$e + E = u + U$$

nella quale il primo membro rappresenta il totale dell'«entrate» e il secondo il totale delle «uscite». L'equazione mette in rilievo le cifre *E* e *U* che costituiscono rispettivamente l'ammontare delle entrate e delle uscite riguardanti l'attuazione del piano.

Per essere più precisi definiremo le voci corrispondenti a questi due valori. L'entrata *E* comprende tutti gli eventuali contributi dello Stato:

a) per le opere pubbliche di competenza comunale,

b) per la costruzione di case popolari, per quella piccola parte della materia in cui interviene direttamente il Comune,

c) per l'attuazione di particolari sistemazioni urbanistiche, tra cui soprattutto i piani di risanamento.

In E dovrebbero essere compresi anche gli eventuali contributi di miglioria. Ma la quota avrebbe in quasi tutti i Comuni valore zero. Quindi può essere trascurata.

L'uscita U considera tutte le costruzioni eseguite dal Comune, e precisamente:

a) le opere pubbliche, quali le strade, le scuole, i giardini, i campi sportivi, i mercati, ecc.,

b) gli impianti e i servizi di pubblico interesse, quali l'approvvigionamento idrico, la fognatura, la erogazione del gas, i mezzi pubblici di trasporto, ecc. (alcuni di questi vengono gestiti da aziende municipalizzate),

c) le eventuali case popolari sorte per iniziativa del Comune.

Si considerano in U soltanto le spese di esproprio e le spese di costruzione; si escludono le spese di gestione e di manutenzione che in molti casi hanno il loro diretto corrispettivo nelle entrate.

Di solito U risulta molto maggiore di E. Ciò significa che la maggior parte delle spese del capitolo « Lavori pubblici » grava sulle entrate ordinarie (cioè sul cittadino contribuente).

Facciamo ora l'ipotesi che siano stati messi in atto i dispositivi del *trattamento* $C+I$ e dell'art. 18, e che, superata la fase iniziale, ci si trovi ad un determinato momento dell'attuazione. Ammettiamo poi che il *programma* preveda un aggiornamento della situazione ogni due anni; cioè che, ogni due anni, debbano essere eseguite le seguenti operazioni:

a) rilievo dei nuovi edifici sorti e consuntivo delle opere pubbliche realizzate,

b) tracciamento dei confini interni ed esterni della classe b,

c) individuazione delle nuove aree da assegnare nel biennio alla classe b_2,

d) determinazione dell'incentivo nelle aree destinate al *trattamento* $C+I$.

Facendo riferimento al periodo compreso fra due aggiornamenti successivi si può impostare una nuova equazione rappresentante il bilancio biennale del Comune:

$$e + E + E_1 + E_2 + A + P = u + U + U_1 + U_2$$

Si hanno le seguenti entrate:

1) Le cifre e ed E già considerate nella precedente equazione. La prima non dovrebbe subire modifiche. Per la seconda si segnala l'opportunità di un aumento, specie per quanto riguarda la bonifica dei vecchi quartieri urbani; il suo valore comunque non dipende dal programma di attuazione.

2) La somma totale E_1 dei contributi di trasformazione riscossi nelle aree sottoposte al *trattamento* $C+I$. In questa cifra sono compresi anche gli eventuali incassi dovuti all'alienazione di quelle aree soggette al *trattamento* $C+I$ che vengono espropriate.

3) L'incasso totale E_2 dovuto alla vendita dei lotti ottenuti con la trasformazione fondiaria dell'art. 18. Viene compreso in questo capitolo anche il ricavo dell'eventuale cessione di aree della classe b_2 agli enti incaricati di costruire case popolari.

4) La somma A ricavata dai cosiddetti « contributi di avvantaggiamento urbano ». Si tratta di contributi che dovrebbero essere versati dai proprietari di quegli edifici il cui reddito subisce notevoli aumenti per effetto dello sviluppo della città e dell'attuazione del piano regolatore.

5) La cifra P, che rappresenta l'utile relativo alla costruzione, eventualmente intrapresa dal Comune, di nuclei di case popolari sulle aree di classe b_2. Nel computo di P si tiene conto, oltre che degli introiti, delle sole spese di costruzione degli edifici, escludendo le spese di esproprio e di urbanizzazione delle aree, che rientrano in un apposito capitolo delle uscite. Date le finalità sociali dell'iniziativa, P può anche risultare negativo. In tal caso l'utile si trasforma in disavanzo e passa al secondo membro dell'equazione.

Le uscite sono le seguenti:

1) Gli stanziamenti u e U già considerati nell'equazione dei bilanci odierni. U, in questo caso, comprende tutte le spese già elencate del capitolo « opere e lavori pubblici », escluse quelle riguardanti le aree di classe b_2. La cifra U, nonostante questa esclusione, è destinata ad aumentare in misura notevole per il raggiungimento di quella moderna e adeguata organizzazione delle città di cui più volte abbiamo parlato.

2) La spesa preventivata U_1 per gli eventuali espropri delle aree fabbricative sottoposte al *trattamento* $C+I$ (nelle classi a e b_1). Questo stanziamento è necessario, come abbiamo visto, alla stessa funzionalità del *trattamento* $C+I$.

3) La spesa complessiva U_2 riguardante le nuove aree che, per il biennio considerato, vengono assegnate alla classe b_2. In U_2 sono compresi gli oneri di esproprio e di urbanizzazione delle nuove aree.

L'equazione scritta ci consente di valutare in modo completo il bilancio dell'attuazione del piano regolatore. È necessario affermare che la materia non deve essere vista per settori separati (zone esterne da urbanizzare; quartieri da completare; sistemazioni interne, ecc.) in ciascuno dei quali vengano stabiliti dei confronti fra le entrate e le uscite. Tali confronti, per quanto utili, debbono essere subordinati alla visione unitaria del problema dello sviluppo della città. Occorre evitare che si formino dei compartimenti stagni di spese e contributi, come

avviene, ad esempio, con il meccanismo del contributo di miglioria. Pertanto il programma di attuazione dovrà essere impostato essenzialmente sul bilancio unico che l'equazione rappresenta.

Il bilancio ci permette di fare interessanti considerazioni. Anzitutto notiamo che i due membri dell'equazione tendono, col passare del tempo, ad aumentare. A parte i termini e, E, u, dei quali qui non consideriamo le variazioni, essendo essi indipendenti dal *programma*, tutti gli altri (E_1, E_2, A, U, U_1, U_2) aumentano di valore. Abbiamo escluso P al quale, d'ora in poi, attribuiremo per semplicità il valore zero (ciò significa ammettere che gli introiti della edilizia popolare riescano a coprire soltanto il puro costo di costruzione, rimanendo in passivo le spese di esproprio e di urbanizzazione delle aree).

Gli aumenti delle entrate e quelli delle uscite sono interdipendenti. Si possono stabilire in proposito delle facili ed intuitive relazioni fra i due membri. Gli aumenti di U e di U_2 provocano rispettivamente aumenti di A e di E_2. Anche l'aumento di U_1 porta, attraverso la diminuzione degli incentivi, ad un aumento di E_1.

Riferiamoci ora al momento dell'elaborazione di uno dei tanti bilanci biennali. La somma totale T delle uscite che possono essere segnate in bilancio è determinata dalla situazione finanziaria del Comune. Il valore u è definito in base a fatti estranei alla nostra ricerca. Il programma di attuazione per il biennio che si inizia può disporre della cifra $T—u$; di questa si deve stabilire le percentuali da assegnare ad U, U_1 e U_2. In ciascuno dei tre capitoli di spesa vi sarà una variazione rispetto agli stanziamenti del biennio precedente. Se per tener conto delle immediate necessità cittadine si aumenta U, si avrà fra le entrate come conseguenza diretta un aumento di A in misura molto inferiore, e indirettamente si avrà un aumento di E_1 che potrebbe essere anche considerevole, ma che è difficilmente valutabile in sede di preventivo. Un aumento di U_2 avrà invece un notevole riflesso nel primo membro dell'equazione in quanto determinerà un aumento di E_2, creando così le premesse per un successivo aumento di $T—u$. Se il fenomeno si ripete per alcuni bienni si potranno reperire i mezzi per una più radicale soluzione dei problemi della città.

In genere E_2 risulta maggiore di U_2. La differenza $d = E_2 — U_2$ è un elemento molto importante, in quanto, oltre a condizionare la misura attuale di U e di U_1, influisce anche sulla futura dilatazione del bilancio.

Si nota che d cresce con il crescere del prezzo di vendita dei lotti formati sulle aree di classe b_2, e diminuisce con il crescere dell'estensione delle aree della stessa classe destinate all'edilizia popolare comunale. Infatti la prima circostanza determina un aumento di E_2, e la seconda un aumento di U_2 senza corrispettivo in E_2.

Sul valore da assegnare a d interviene quella che,

Fig. 2 - Quadro rappresentativo dell'equazione dei bilanci biennali.

$$e + E = u + U$$

Equazione dell'attuale bilancio del Comune

$$e + E + E_1 + E_2 + A + P = u + U + U_1 + U_2$$

Equazione dei bilanci biennali previsti nel programma di attuazione in cui:

e, E, u sono termini indipendenti dal programma

E_1, E_2, A, U_1, U_2 sono termini crescenti per un bilancio in espansione

$$T - u = U + U_1 + U_2$$

Cifra totale di cui il Comune può disporre nel biennio:

per le «opere e lavori pubblici» (U)
per gli espropri attinenti al trattamento C+I (U_1)
per l'applicazione dell'art. 18 (U_2)

$$d = E_2 - U_2$$

Rappresenta l'indice della rapidità di espansione del bilancio; cresce con il crescere del prezzo di vendita dei lotti della classe b_2

$$h = \frac{\text{superficie classe } b_2}{\text{superficie classe } b}$$

Automaticità di espansione dei bilanci:

Primo biennio:

$U_1=0$	$h=0$
$U_2=0$	$E_1=E_1'$

Secondo biennio:

$U_1=0$	$h=h''$
$U_2=k\ E_1'$	$E_1=E_1''$
$k<1$	$E_2=E_2''$

Terzo biennio:

$U_1=k_1\ (E_1''+E_2'')$	$h=h'''>h''$
$U_2=k_2\ (E_1''+E_2'')$	$E_1=E_1'''$
$k_1+k_2<1$	$E_2=E_2'''$
$k_2>k_1$	$E_1'''+E_2'''>E_1''+E_2''$

Si ha un continuo aumento delle somme:

$E_1 + E_2$ $\qquad$ $U_1 + U_2$

Il rapporto h cresce fino a raggiungere il valore 1.

in senso lato, può chiamarsi politica di attuazione del piano regolatore, cioè la politica che il Comune svolge sia nel campo delle opere e dei servizi pubblici, sia, nei limiti delle sue attribuzioni, in materia di edilizia privata. Con l'applicazione dei nuovi dispositivi vi sarà in questo settore, un notevole ampliamento.

Uno dei punti fondamentali di questa politica è la determinazione del prezzo di vendita dei lotti della classe b_2. Occorre in proposito trovare il giusto equilibrio fra due tendenze opposte. Da una parte conviene tenere basso tale prezzo per favorire la produzione dell'edilizia privata, diminuendo nel costo degli edifici l'incidenza della voce « acquisto del terreno »; dall'altra conviene tenerlo alto, sia per avere un elevato valore di d con i noti effetti favorevoli su tutto il meccanismo del bilancio, sia per consentire un adeguato intervento della pubblica amministrazione nel settore dell'edilizia popolare.

In sostanza il Comune si trova di fronte a tre problemi:

1) il problema della massima efficienza delle opere e dei servizi pubblici,

2) il problema del massimo impulso da dare alla produzione edilizia (privata e popolare),

3) il problema della massima quota di recupero del plus-valore delle aree edificabili.

Si tratta naturalmente di tre questioni che nel quadro dello sviluppo della città appaiono concatenate e tra le quali possono essere messi in evidenza numerosi casi di interazione, come risulta, del resto, dalle considerazioni fatte.

Qui conviene esaminare il processo dell'attuazione del piano alla luce del terzo problema. La quota di recupero del plus-valore cresce con il crescere di h, cioè con l'estendersi della classe b_2 a spese della classe b_1. È facile descrivere le modalità dell'aumento di h. Lo faremo schematicamente basandoci su due ipotesi:

1) Nelle aree in cui si applica il *trattamento* $C+I$, le somme dovute ai contributi di trasformazione vengono percepite alla fine di ogni biennio e, alla stessa data, vengono recuperate le somme spese per gli eventuali espropri.

2) La trasformazione fondiaria di un'area con l'art. 18 viene completamente realizzata nel corso del biennio, al termine del quale possono essere disponibili i proventi della vendita dei lotti.

Consideriamo il *primo biennio* dell'attuazione. Ammettiamo che, per difetto di mezzi finanziari, si debba scrivere:

$$U_1 = 0 \qquad U_2 = 0 .$$

La mancanza dello stanziamento U_2 porta di conseguenza:

$$Sb_2 = 0 \qquad h = 0 .$$

La mancanza di U_1 impone la prescrizione di un'alta quota di incentivo (il cui valore sarà naturalmente differenziato nell'interno delle classi a e b_1). Alla fine del biennio si incassa la cifra E_1 che non è molto rilevante.

Secondo biennio. Una parte del ricavo E_1 del primo bilancio è destinata all'aumento di U. La parte rimanente viene attribuita a U_2. L'art. 18 può essere applicato su una superficie Sb_2 poco estesa. La percentuale h assume un valore molto basso. Rimanendo $U_1 = 0$ l'incentivo non varia. Alla fine del biennio si ha il ricavo $E_1 + E_2$.

Terzo biennio. Si attribuisce a U una parte del ricavo del secondo biennio. La cifra rimanente r viene suddivisa tra U_1 e U_2, assegnando a U_2 una quota molto maggiore che a U_1. Si può applicare l'art. 18 su una superficie Sb_2 maggiore della precedente. Il valore di h aumenta. Questa volta anche l'incentivo può subire una lieve diminuzione, determinando un aumento di E_1. Anche il ricavo finale $E_1 + E_2$ aumenta.

È evidente, a questo punto, quale sarà lo sviluppo dell'operazione nei bienni successivi. Possiamo quindi trarre alcune conclusioni:

1) Il meccanismo può essere messo in moto anche senza un apposito finanziamento iniziale.

2) Le cifre $r = U_1 + U_2$ che l'operazione pone in giuoco sono soggette ad un progressivo aumento. Altrettanto dicasi per i ricavi $E_1 + E_2$. Il ritmo di aumento non è costante ma cresce di biennio in biennio, come si può facilmente constatare con qualche esempio numerico. Di conseguenza h, che nei primi bienni assume valori piuttosto bassi, cresce sempre più rapidamente fino a raggiungere il massimo $h = 1$ (tutte le aree di classe b assoggettate all'art. 18).

3) Lo svolgimento dell'operazione sarà tanto più rapido, quanto minore sarà la quota del ricavo biennale $E_1 + E_2$ destinata nel successivo bilancio ad aumentare U.

4) Una volta raggiunto l'obbiettivo $h = 1$ si può dire che un'altissima quota del plus-valore delle aree viene incamerata dal Comune. Inoltre, venendo a mancare la necessità di aumentare h, nei successivi bilanci potrà essere assegnata alla voce U_1 una cifra molto maggiore. Ciò consentirà di effettuare nella classe a gli espropri con maggior larghezza e di ridurre al minimo gli incentivi. Abbiamo già visto, d'altra parte, che col passar del tempo il numero di vani N_a, potenzialmente edificabili nella classe a, diminuisce, mentre aumenta il corrispondente numero N_b della classe b. Da tutti questi fatti si deduce che l'aliquota di plus-valore recuperata tende ancora ad aumentare avvicinandosi alla misura limite dell'assorbimento totale.

Considerazioni sul contenuto del P. R. G.

Dopo lo studio dei bilanci biennali, il *programma di attuazione* risulta meglio delineato. Esso ci appare come uno strumento di fondamentale importanza destinato ad assumere un ruolo di primo piano nel

quadro della nuova disciplina urbanistica. Il perfezionamento del dispositivo dell'art. 18, l'introduzione del *trattamento* $C+I$ e la vasta materia del *programma* sono fatti nuovi che muteranno certamente l'attuale configurazione della legge urbanistica, ed avranno notevoli riflessi sugli stessi strumenti oggi in atto. Consideriamo, per portare un esempio, il contenuto del piano regolatore generale.

Abbiamo stabilito nei capitoli precedenti la suddivisione delle aree fabbricabili del piano nelle quattro classi a, b_1, b_2 e c. La nostra attenzione si è soffermata soprattutto sulle classi b_1 e b_2, ma non sono stati trascurati i problemi della classe a. Alla classe c non abbiamo invece fatto mai riferimento. Essa ci è apparsa vuota di significato.

Abbiamo inoltre istituito una rappresentazione grafica della suddivisione mediante tre circonferenze concentriche. Abbiamo individuato il valore rappresentativo della circonferenza interna e di quella intermedia. Invece la circonferenza esterna, che corrisponde alla linea di separazione fra la classe c e le zone non fabbricative del territorio comunale, ci è sembrata del tutto inutile.

Ci si chiede allora: « Cosa rappresentano queste aree della classe c, queste aree *edificabili* sulle quali non si può costruire? Che significato ha il fatto che in un domani non ben definito saranno destinate all'edificazione? Che necessità c'è di delimitarle fin da ora in modo così preciso? »

Queste domande si ricollegano facilmente all'interrogativo che molti urbanisti oggi si pongono sulla validità di una « zonizzazione » rigidamente definita in sede di piano regolatore generale. Molti ritengono opportuno infatti accentuare nel piano generale quel carattere programmatico che meglio corrisponde alla sua natura.

Su questo argomento si è intrattenuto in particolare il prof. Samonà il quale, illustrando nel n. 15-16 di questa rivista, i problemi urbanistici di Venezia, auspicava per Mestre un « piano senza alcun vincolo a schemi prefissi ». Tale piano deve essere, cioè, « concepito criticamente come strumento che, mitigando l'effetto di alcuni fenomeni spontanei, non ne impedisca lo sviluppo naturale ».

La materia, data la sua importanza ai fini di un'adeguata sistemazione dell'urbanistica comunale, è degna di un esame molto attento e approfondito. Qui possiamo trattarla soltanto per quanto può avere diretto riferimento con il *programma di attuazione*.

Nelle domande che sopra ci siamo posti è implicita la soluzione che possiamo dare al problema. La classe c non ha ragione di essere. L'inutile linea di demarcazione fra la classe c e le aree esterne deve essere eliminata. La zonizzazione ha significato soltanto nelle aree effettivamente destinate all'edilizia, cioè nell'interno della linea che racchiude le classi a, b_1 e b_2.

Ci chiediamo allora: « Quando, in occasione della compilazione dei bilanci biennali, si debbono includere nuove aree nelle classi b_1 e b_2, come si opera se mancano le aree di classe c? ». La risposta è semplice. Si tracciano i limiti delle nuove aree, interpretando con una precisazione di carattere contingente fatta in base ad un esame urbanistico della situazione del momento, le direttive di massima stabilite nel piano generale.

È evidente quindi che quest'ultimo potrà fissare degli orientamenti, delle direttrici di sviluppo, potrà presentare delle soluzioni in alternativa, potrà anche per certi elementi ben definiti essere disegnato, ma non potrà mai delimitare con contorni rigidi le zone che soltanto in futuro saranno destinate all'edilizia.

I dispositivi per il recupero del plus-valore delle aree edificabili che hanno formato oggetto della nostra trattazione, eliminando del tutto, o riducendo ad entità trascurabile, l'interesse dei proprietari al giuoco delle destinazioni di zona, rendono possibile l'ampliamento biennale della zonizzazione che abbiamo previsto.

Giorgio Amati

(1) Vedi relazione allegata al decreto legge del 25 novembre 1952 che, in attesa della formazione della nuova legge, modifica le disposizioni finanziarie della legge del 1947.

(2) Secondo Congresso Nazionale di Urbanistica ed Edilizia, Roma, 1948. Relazione presentata dall'ing. Erik Silva: « Proposte di modifica della legge urbanistica ».

(3) Si deve ricordare in proposito che il dott. Giovanni Costa del Sindacato Cronisti Romani ha illustrato nel n. 17 di questa rivista una sua proposta riguardante un programma venticinquennale di espropri per zone estese che il Comune dovrebbe adottare insieme al piano regolatore generale.

(4) Disegno di legge di iniziativa governativa riguardante « l'imposizione sull'incremento di valore dei beni immobili », presentato al Senato della Repubblica in seduta 14 ottobre 1955, col. n. 1183 (v. pag. 58).

(5) La Commissione era costituita dai professori Astengo, Cerutti, Detti, Piccinato, Samonà e da altri esperti (v. pag. 72).

(6) Tenendo conto della maggiorazione del 20 per cento stabilita dal disegno di legge Andreotti.

(7) Nell'ipotesi: $V = 10\,v$; $k = 0{,}5$; $I = 0{,}5\,v$, le due quantità sarebbero: $V - v = 9v$ e $C = 8{,}5v$.

(8) Si segnalano le seguenti pubblicazioni dell'ing. Erik Silva sul tema delle aree fabbricabili:

Economia e finanziamento dei piani regolatori. « Le strade », n. 5, 1947.

Proposta di modificazioni della legge urbanistica. Relazione presentata al 2° Congresso Nazionale di Urbanistica ed Edilizia, giugno 1948.

La legge urbanistica inglese. « Le strade », n. 10, 1949.

Le aree urbane e la realizzazione dei piani. « Urbanistica », n. 4.

Il fallimento della legislazione urbanistica inglese e i suoi insegnamenti. « Le strade », luglio 1953.

Il diritto di edificazione urbana alla luce del progresso urbanistico e sociale. 7° Convegno Nazionale degli Ingegneri Italiani, novembre 1954.

(9) Si considerano anche le aree già edificate per tener conto delle possibili trasformazioni.

La legislazione urbanistica dal 1942 al 1956: testi e proposte

Legge Urbanistica 17 Agosto 1942, n. 1150

TITOLO I

ORDINAMENTO STATALE DEI SERVIZI URBANISTICI

Art. 1 - Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi.

L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge.

Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo.

Art. 2 - Competenza consultiva del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è l'organo di consulenza tecnica del Ministero dei lavori pubblici per i progetti e le questioni di interesse urbanistico.

Art. 3 - Istituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali.

Nelle sedi degli Ispettorati compartimentali del Genio civile e degli Uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici sono istituiti Sezioni urbanistiche rette dai funzionari del ruolo architetti ingegneri urbanisti del Genio civile.

Le Sezioni urbanistiche compartimentali promuovono, vigilano e coordinano l'attività urbanistica nella rispettiva circoscrizione.

TITOLO II

DISCIPLINA URBANISTICA

CAPO I

Modi di attuazione

Art. 4 - Piani regolatori e norme sull'attività costruttiva.

La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti.

CAPO II

Piani territoriali di coordinamento

Art. 5 - Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento.

Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano.

Nella formazione dei detti piani devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente:

a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;

b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza;

c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

I piani elaborati d'intesa con le altre Amministrazioni interessate e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono approvati per decreto Reale su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per le comunicazioni, quando interessino impianti ferroviari, e col Ministro per le corporazioni, ai fini della sistemazione delle zone industriali nel territorio nazionale.

Il decreto di approvazione viene pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» del Regno, ed allo scopo di dare ordine e disciplina anche all'attività privata, un esemplare del piano approvato deve essere depositato, a libera visione del pubblico, presso ogni Comune il cui territorio sia compreso, in tutto o in parte, nell'ambito del piano medesimo.

Art. 6 - Durata ed effetti dei piani territoriali di coordinamento.

Il piano territoriale di coordinamento ha vigore a tempo indeterminato e può essere variato con decreto Reale previa la osservanza della procedura che sarà stabilita dal regolamento di esecuzione della presente legge.

I Comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale.

CAPO III

Piani regolatori comunali

Sezione I – *Piani regolatori generali*

Art. 7 - Contenuto del piano generale.

Il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

1°) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e, laddove occorra, navigabili, concepita per la sistemazione e lo sviluppo dell'abitato, in modo da soddisfare alle esigenze del traffico, dell'igiene e del pubblico decoro;

2°) la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione;

3°) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciale servitù;

4°) le aree da riservare a sede della casa comunale e della casa del Fascio, alla costruzione di scuole e di Chiese e ad opere ed impianti d'interesse pubblico in generale.

Art. 8 - Formazione del piano regolatore generale.

Ogni Comune del Regno ha facoltà di formare il piano regolatore del proprio territorio.

La formazione del piano è obbligatoria per tutti i Comuni compresi in appositi elenchi da approvarsi con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per l'interno e per le finanze, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il primo elenco sarà approvato non oltre un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

I Comuni compresi negli elenchi di cui ai commi precedenti devono compilare il piano regolatore generale e presentarlo al Ministro per i lavori pubblici per l'approvazione entro cinque anni dalla data del decreto Ministeriale con cui è stato approvato il rispettivo elenco.

Trascorso tale termine è in facoltà del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per l'interno, di disporre di ufficio la compilazione del piano.

In tal caso il Ministero dell'interno provvede alla iscrizione di ufficio della relativa spesa nel bilancio del Comune.

Art. 9 - Pubblicazione del progetto di piano generale. Osservazioni.

Il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge.

Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito possono presentare osservazioni le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate.

Art. 10 - Approvazione del piano generale.

Il piano regolatore generale, previa comunicazione a tutti i Ministeri interessati ai sensi e per gli effetti del successivo articolo 45, e sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, è approvato con decreto Reale su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per le comunicazioni, quando il piano stesso interessi impianti ferroviari.

Il decreto di approvazione del piano è pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» del Regno. Il deposito del piano approvato, presso il Comune, a libera visione del pubblico, è fatto nei modi e termini stabiliti dal regolamento.

Nessuna proposta di variante al piano approvato può aver corso se non sia intervenuta la preventiva autorizzazione del Ministro per i lavori pubblici che potrà concederla, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in vista di sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo.

La variazione del piano è approvata con la stessa procedura stabilita per l'approvazione del piano originario.

Art. 11 - Durata ed effetti del piano generale.

Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato.

I proprietari degli immobili hanno l'obbligo di osservare nelle costruzioni e nelle ricostruzioni le linee e le prescrizioni di zona che sono indicate nel piano.

Sono fatti salvi i poteri del Ministero delle corporazioni di autorizzare in caso di necessità nuovi impianti industriali fuori delle zone previste dai piani regolatori.

Art. 12 - Piani regolatori generali intercomunali.

Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi, il Ministro per i lavori pubblici può, a richiesta di una delle Amministrazioni interessate o di propria iniziativa, disporre la formazione di un piano regolatore intercomunale.

In tal caso il Ministro, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, determina:

a) l'estensione del piano intercomunale da formare;

b) quale dei Comuni interessati debba provvedere alla redazione del piano stesso e come debba essere ripartita la relativa spesa.

Il piano intercomunale deve, a cura del Comune incaricato di redigerlo, essere pubblicato nei modi e per gli effetti di cui all'art. 9 in tutti i Comuni compresi nel territorio da esso considerato.

Deve inoltre essere comunicato ai podestà degli stessi Comuni perchè deliberino circa la sua adozione.

Compiuta l'ulteriore istruttoria a norma del regolamento di esecuzione della presente legge, il piano intercomunale è approvato negli stessi modi stabiliti dall'art. 10 per l'approvazione del piano generale comunale.

Sezione II – *Piani regolatori particolareggiati*

Art. 13 - Contenuto dei piani particolareggiati.

Il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione nei quali devono essere indicate le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinati:

le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;

gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;

gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;

le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano;

gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;

la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Ciascun piano particolareggiato di esecuzione deve essere corredato dalla relazione illustrativa e dal piano finanziario di cui al successivo art. 30.

Art. 14 - Compilazione dei piani particolareggiati.

I piani particolareggiati di esecuzione sono compilati a cura del Comune e debbono essere adottati dal podestà con apposita deliberazione.

È però in facoltà del prefetto di prefiggere un termine per la compilazione dei piani particolareggiati riguardanti determinate zone.

Contro il decreto del prefetto il podestà può ricorrere, entro 30 giorni, al Ministero per i lavori pubblici.

Art. 15 - Pubblicazione dei piani particolareggiati - Opposizioni.

I piani particolareggiati devono essere depositati nella Segreteria del Comune per la durata di 30 giorni consecutivi.

L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge.

Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito potranno essere presentate opposizioni dai proprietari di immobili compresi nei piani ed osservazioni da parte delle Associazioni sindacali interessate.

Art. 16 - Approvazione dei piani particolareggiati.

I piani particolareggiati, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono approvati con decreto Reale, su proposta del Ministro per i lavori pubblici.

I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla legge 1° giugno 1939-XVII, n. 1809, e alla legge 29 giugno 1939-XVII, n. 1497, dovranno essere preventivamente sottoposti al Ministero dell'educazione nazionale.

Col decreto di approvazione sono decise le opposizioni e sono fissati il tempo, non maggiore di anni 10, entro il quale il piano particolareggiato dovrà essere attuato e i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni.

L'approvazione dei piani particolareggiati equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste.

Il decreto di approvazione di un piano particolareggiato deve essere depositato nella Segreteria comunale e notificato nelle forme delle citazioni a ciascun proprietario degli immobili vincolati dal piano stesso entro un mese dall'annuncio dell'avvenuto deposito.

Le varianti ai piani particolareggiati devono essere approvate con la stessa procedura.

Art. 17 - Validità dei piani particolareggiati.

Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Ove il Comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assetto della parte di piano particolareggiato che sia rimasta inattuata per decorso di termine, la compilazione potrà essere disposta dal prefetto a norma del secondo comma dell'art. 14.

Sezione III
Norme per l'attuazione dei piani regolatori comunali.

Art. 18 - Espropriabilità delle aree urbane.

In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7 le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio.

Quelle fra le dette aree che, in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, risultino destinate alla edificazione privata, e vengano richieste dai primitivi proprietari ai sensi del seguente art. 19, saranno dal Comune ricedute ai richiedenti, semprechè essi stessi si impegnino a costruirvi in proprio secondo le destinazioni di piano regolatore, ad un prezzo che, tenuto per base quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.

Le aree espropriate ai sensi del primo comma del presente articolo dovranno dal Comune, verso pagamento di un congruo fitto, essere lasciate in uso ai proprietari espropriati che ne facciano richiesta fino all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono compresi.

Se entro dieci anni dall'avvenuta espropriazione di un'area il Comune non provveda alla pubblicazione del piano particolareggiato in cui l'area medesima è compresa, l'espropriato o i suoi eredi avranno il diritto di chiederne la retrocessione.

Art. 19 - Diritto di prelazione degli ex proprietari sulle aree urbane espropriate.

Coloro che hanno subìto l'espropriazione di aree a termini dell'articolo precedente ed i loro eredi possono esercitare un diritto di prelazione sulle aree stesse quando queste, in seguito alla approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, divengono disponibili per l'edificazione privata.

Il diritto di cui al comma precedente deve essere esercitato dagli interessati secondo le norme che saranno stabilite dal regolamento di esecuzione della presente legge, nel termine di tre mesi dalla data dell'annunzio dell'avvenuto deposito nella Segreteria comunale, a norma dell'art. 16, del decreto di approvazione del piano particolareggiato.

Art. 20 - Sistemazioni edilizie a carico dei privati. Procedura coattiva.

Per l'esecuzione delle sistemazioni previste dal piano particolareggiato che consistano in costruzioni, ricostruzioni o modificazioni d'immobili appartenenti a privati, il podestà ingiunge ai proprietari di eseguire i lavori entro un congruo termine.

Decorso tale termine il podestà diffiderà i proprietari rimasti inadempienti, assegnando un nuovo termine. Se alla scadenza di questo i lavori non risultino ancora eseguiti, il Comune potrà procedere all'espropriazione.

Tanto l'ingiunzione quanto l'atto di diffida di cui al primo ed al secondo comma devono essere trascritti all'Ufficio dei registri immobiliari.

Art. 21 - Attribuzione ai privati di aree già pubbliche.

Le aree che per effetto della esecuzione di un piano particolareggiato cessino di far parte del suolo pubblico, e che non si prestino da sole ad utilizzazione edilizia, accedono alla proprietà di coloro che hanno edifici o terreni confinanti con i detti relitti, previo versamento del prezzo che sarà determinato nei modi da stabilirsi dal regolamento di esecuzione della presente legge, in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

Il Comune ha facoltà di espropriare in tutto o in parte l'immobile al quale debbono essere incorporate le aree di cui al precedente comma, quando il proprietario di esso si rifiuti di acquistare o lasci inutilmente decorrere, per manifestare la propria volontà, il termine che gli sarà prefisso con ordinanza podestarile nei modi che saranno stabiliti nel regolamento.

Art. 22 - Rettifica di confini.

Il podestà ha facoltà di notificare ai proprietari delle aree fabbricabili esistenti in un determinato comprensorio l'invito a mettersi d'accordo per una modificazione dei confini fra le diverse proprietà, quando ciò sia necessario per l'attuazione del piano regolatore.

Decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica per dare la prova del raggiunto accordo, il Comune può procedere alle espropriazioni indispensabili per attuare la nuova delimitazione delle aree.

Art. 23 - Comparti edificatori.

Indipendentemente dalla facoltà prevista dall'articolo precedente il Comune può procedere, in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato o successivamente nei modi che saranno stabiliti nel regolamento ma sempre entro il termine di durata del piano stesso, alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni.

Formato il comparto, il podestà deve invitare i proprietari a dichiarare entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio alla edificazione dell'area e alle trasformazioni degli immobili in esso compresi secondo le dette prescrizioni.

A costituire il consorzio basterà il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto. I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante la espropriazione delle aree e costruzioni dei proprietari non aderenti.

Quando sia decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica il Comune procederà all'espropriazione del comparto.

Per l'assegnazione di esso, con l'obbligo di provvedere ai lavori di edificazione o di trasformazione a norma del piano particolareggiato, il Comune indirà una gara fra i proprietari espropriati sulla base di un prezzo corrispondente alla indennità di espropriazione aumentata da una somma corrispondente all'aumento di valore derivante dall'approvazione del piano regolatore.

In caso di diserzione della gara, il Comune potrà procedere all'assegnazione mediante gara aperta a tutti od anche, previa la prescritta autorizzazione, mediante vendita a trattativa privata, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati.

Art. 24 - Aree private destinate alla formazione di vie e piazze.

Per la formazione delle vie e piazze previste nel piano regolatore può essere fatto obbligo ai proprietari delle aree latistanti di cedere, a scomputo del contributo di miglioria da essi dovuto, il suolo corrispondente a metà della larghezza della via o piazza da formare fino a una profondità massima di metri 15.

Quando il detto suolo non gli appartenga, il proprietario dell'area latistante sarà invece tenuto a rimborsare il Comune della relativa indennità di espropriazione, fino alla concorrenza del contributo di miglioria determinato in via provvisoria.

Qualora alla liquidazione del contributo di miglioria, questo risulti inferiore al valore delle aree cedute o dell'indennità di esproprio rimborsata, il Comune dovrà restituire la differenza.

Art. 25 - Vincolo su aree sistemate a giardini privati.

Le aree libere sistemate a giardini privati adiacenti a fabbricati possono essere sottoposte al vincolo dell'inedificabilità anche per una superficie superiore a quella di prescrizione secondo la destinazione della zona. In tal caso, e sempre che non si tratti di aree sottoposte ad analogo vincolo in forza di leggi speciali, il Comune è tenuto al pagamento di un'indennità per il vincolo imposto oltre il limite delle prescrizioni di zona.

Art. 26 - Sospensione o demolizione di opere difformi dal piano regolatore.

Quando vengono eseguite opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore comunale, il Ministro dei lavori pubblici, ove il Comune non provveda, potrà, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, disporre la sospensione o demolizione delle opere stesse.

Art. 27 - Annullamento di autorizzazioni comunali.

Le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzino opere non conformi a prescrizioni di piani regolatori, ovvero in qualsiasi modo costituiscano violazione delle prescrizioni stesse, possono essere in qualunque tempo annullati a norma dell'art. 6 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934-XII, n. 383, mediante decreto Reale, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per l'interno.

Art. 28 - Lottizzazione di aree.

Fino a quando non sia approvato il piano regolatore particolareggiato è vietato di procedere a lottizzazione dei terreni a scopo edilizio senza la preventiva autorizzazione del Comune.

Approvato il piano particolareggiato il podestà ha facoltà di invitare i proprietari di aree fabbricabili esistenti nei singoli isolati, che non siano stati già lottizzati nello stesso piano particolareggiato, a presentare entro un congruo termine un progetto di lottizzazione tra loro concordato, che assicuri la razionale utilizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione di ufficio.

Il progetto di lottizzazione approvato con le modificazioni che l'Autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica, se l'accettino. Ove manchi tale accettazione, il podestà ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere alla espropriazione delle aree.

Art. 29 - Conformità delle costruzioni statali alle prescrizioni del piano regolatore comunale.

Compete al Ministero dei lavori pubblici accertare che le opere da eseguirsi da Amministrazioni statali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono.

A tale scopo le Amministrazioni interessate sono tenute a comunicare preventivamente i progetti al Ministero dei lavori pubblici.

Art. 30 - Approvazione del piano finanziario.

Il piano regolatore generale, agli effetti del primo comma dell'art. 18, ed i piani particolareggiati previsti dall'art. 13 devono essere corredati di un piano finanziario formato dal Comune e approvato, oltre che dai normali organi di tutela, dai Ministeri dell'interno e delle finanze.

CAPO IV

Norme regolatrici dell'attività costruttiva edilizia

Art. 31 - Licenza di costruzione - Responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori.

Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune.

Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno dalla ricezione delle domande stesse.

Il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori sono entrambi responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione.

Art. 32 - Attribuzione del podestà per la vigilanza sulle costruzioni.

Il podestà esercita la vigilanza sulle costruzioni che si eseguono nel territorio del Comune per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni del piano regolatore comunale ed alle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Esso si varrà per tale vigilanza dei funzionari ed agenti comunali e d'ogni altro modo di controllo che ritenga opportuno adottare.

Qualora sia constatata l'inosservanza delle dette norme, prescrizioni e modalità esecutive, il podestà ordina l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultino necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino. L'ordine di sospensione cesserà di avere efficacia se entro un mese dalla notificazione di esso il podestà non abbia adottato e notificato i provvedimenti definitivi.

Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il podestà può, previa diffida e sentito il parere della Sezione urbanistica compartimentale, ordinarne la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali.

Quando l'inosservanza si riferisca a costruzioni eseguite da Amministrazioni statali o dal Partito Nazionale Fascista ed organizzazioni proprie e dipendenti, il podestà ne informa il Ministero dei lavori pubblici agli effetti del precedente articolo 29.

Art. 33 - Contenuto dei regolamenti edilizi comunali.

I Comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934-XII, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti il nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale:

1) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale;

2) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;

3) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;

4) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;

5) gli eventuali distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale;

6) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;

7) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;

8) l'aspetto dei fabbricati e il decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.);

9) le norme igieniche di particolare interesse edilizio;

10) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;

11) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;

12) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;

13) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;

14) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

Nei Comuni provvisti del piano regolatore il regolamento edilizio deve altresì disciplinare:

la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;

l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;

la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.

Art. 34 - Programma di fabbricazione per i Comuni sprovvisti di piano regolatore.

I Comuni sprovvisti di piano regolatore dovranno includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione, con l'indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonchè con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona. Potranno anche indicare le eventuali direttrici di espansione.

Art. 35 - Termine per uniformare i regolamenti edilizi comunali alle norme della presente legge.

I Comuni che hanno un regolamento edilizio sono tenuti ad uniformarlo alle disposizioni della presente legge entro sei mesi dalla sua entrata in vigore.

Ove a ciò non sia adempiuto, provvederà di ufficio il prefetto.

Art. 36 - Approvazione dei regolamenti edilizi comunali.

I regolamenti edilizi dei Comuni compresi negli elenchi di cui all'art. 8 sono deliberati dal podestà ed approvati con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per l'interno, uditi i pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio superiore di sanità.

I regolamenti edilizi degli altri Comuni sono deliberati dal podestà ed approvati con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto col Ministro per l'interno, previo esame della Sezione urbanistica compartimentale e del Consiglio provinciale di sanità.

TITOLO III

DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

Art. 37 - Rinvio alla legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Per le espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori approvati in base alla presente legge la relativa indennità sarà determinata a norma della legge 25 giugno 1865, n. 2359, salvo il disposto degli articoli seguenti.

Art. 38 - Valutazione dell'indennità per le aree urbane espropriabili.

Per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree di cui all'art. 18, non si terrà conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione.

Art. 39 - Lavori di miglioramento eseguiti dopo l'approvazione del piano particolareggiato.

Agli effetti della determinazione della indennità di espropriazione non si tiene conto degli aumenti di valore dipendenti da lavori eseguiti nell'immobile dopo la pubblicazione del piano particolareggiato, a meno che i lavori stessi non siano stati, con le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione della presente legge, riconosciuti necessari per la conservazione dell'immobile e per accertate esigenze dell'igiene e della incolumità pubblica.

Art. 40 - Oneri e vincoli non indennizzabili.

Nessuna indennità è dovuta per i vincoli di zona e per le limitazioni e gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni.

Non è dovuta indennità neppure per la servitù di pubblico passaggio che il Comune creda di imporre sulle aree dei portici delle nuove costruzioni e di quelle esistenti. Rimangono a carico del Comune la costruzione e manutenzione del pavimento e la illuminazione dei portici soggetti alla predetta servitù.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI GENERALI E TRANSITORIE

Art. 41 - Sanzioni penali.

Salvo quanto è stabilito con l'articolo 344 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con la legge 27 luglio 1934-XII, n. 1265, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali d'igiene, si applica:

a) l'ammenda fino a lire diecimila per la violazione del divieto stabilito nell'art. 28, primo comma, ovvero per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive prevedute nell'art. 32, primo comma;

b) l'arresto fino ad un mese e l'ammenda fino a lire diecimila nei casi preveduti dall'art. 32, terzo comma, per l'inizio dei lavori senza licenza o per la prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione dato dal podestà.

Per le contravvenzioni di cui alla lettera a) è ammessa l'oblazione con l'osservanza delle norme stabilite negli articoli 107 e seguenti del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934-XII, n. 383.

Art. 42 - Validità dei piani regolatori precedentemente approvati.

Il termine assegnato per l'attuazione dei piani regolatori, approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, resta limitata a dieci anni dalla data stessa nel caso in cui esso venga a scadere oltre detto periodo.

Trascorso tale termine, i Comuni interessati devono procedere alla revisione del piano regolatore esistente od alla formazione di un nuovo piano regolatore secondo le norme della presente legge.

Art. 43 - Servizi tecnici comunali o consorziali.

Entro un decennio dall'entrata in vigore della presente legge per i Comuni sprovvisti di personale tecnico, qualora se ne riconosca la necessità, verrà provveduto ad assicurare il disimpegno delle mansioni di carattere tecnico nei modi e nelle forme che saranno stabiliti con separate disposizioni.

Art. 44 - Norme integrative e di esecuzione della legge.

Con decreti Reali, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto coi Ministri interessati, saranno emanati, a termini degli articoli 1 e 3 della legge 31 gennaio 1926-IV, n. 100, il regolamento di esecuzione della presente legge, nonchè le norme complementari ed integrative della legge stessa, che si rendessero necessarie.

Art. 45 - Disposizioni finali.

Rimangono ferme le disposizioni di legge che stabiliscono la competenza anche di altri Ministeri ed organi consultivi riguardo ai piani regolatori comunali ed ai regolamenti edilizi, nonchè quelle relative ai poteri del Ministero delle corporazioni in materia di impianti industriali.

Sono abrogate tutte le altre disposizioni contrarie a quelle contenute nella presente legge o con essa incompatibili.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Proposte della IIª Commissione di studio dell'I.N.U. per la riforma della Legge Urbanistica

Conclusioni dei lavori svolti dalle 4 Sottocommissioni nel periodo 1950-52.

Iª Sottocommissione: *ordinamento dei servizi urbanistici; piani territoriali di coordinamento.*

Prof. Visentini (presidente), ing. Andriello, arch. Astengo, Prof. Valle, ing. Di Gioia.

TITOLO I
DISCIPLINA URBANISTICA

Art. 1 - Attività urbanistica e sue finalità.

L'attività urbanistica è promossa e disciplinata in tutto il territorio nazionale secondo le norme della presente legge. Essa si estende a tutte le materie che interessano l'assetto dei centri residenziali e delle campagne.

Oggetto di tale attività è la conservazione, utilizzazione e trasformazione dell'ambiente geografico, naturale ed umano, a mezzo di previdenze e di coordinato sviluppo di opere sia pubbliche che private, allo scopo di assicurare il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Art. 2 - Attuazione della disciplina urbanistica.

La disciplina urbanistica si attua per mezzo della pianificazione territoriale e delle norme regolatrici delle attività urbanistiche.

Sono strumenti della pianificazione territoriale i piani regolatori urbanistici, che definiscono le linee secondo le quali dovranno essere disposte le previdenze e le opere per l'assetto del territorio.

Le norme regolatrici delle attività urbanistiche, pubbliche e private, assicurano i mezzi per la ordinata e tempestiva esecuzione dei piani urbanistici.

Art. 3 - Strumenti della pianificazione territoriale.

Gli strumenti ordinari della pianificazione territoriale sono il piano regionale, il piano comunale (o intercomunale, nel caso di aggruppamenti di comuni) ed il piano particolareggiato.

Il piano regionale indirizza e coordina le attività produttive e costruttive, pubbliche e private, pertinenti all'assetto urbanistico del territorio, in ordine principalmente ad una distribuzione delle popolazioni più equilibrata rispetto alle risorse esistenti e da sviluppare.

Il piano comunale dirige le attività locali pertinenti all'assetto urbanistico del territorio comunale, con particolare riguardo all'assetto delle zone destinate alle residenze.

Il piano particolareggiato precisa la forma che debbono assumere le sistemazioni programmate nei piani regionali e comunali.

TITOLO II
ORDINAMENTO DEI SERVIZI URBANISTICI

Art. 4 - Organi della pianificazione territoriale.

La disciplina urbanistica è diretta, sviluppata e controllata da un triplice ordine di Autorità — centrali, regionali e locali — cui spetta provvedere, secondo i rispettivi poteri loro attribuiti, a tutto quanto concerne la materia per l'intero territorio nazionale.

Alla loro costituzione si provvede a termini del regolamento di esecuzione della presente legge.

Art. 5 - Comitato urbanistico centrale.

L'Autorità centrale cui spetta dirigere il complesso dell'attività urbanistica nazionale è il Comitato Interministeriale del coordinamento urbanistico, formato da un Comitato di Ministri e composto dal Ministro dei lavori pubblici, che lo presiede, e dai Ministri dell'Interno, dell'Agricoltura e Foreste, dell'Industria e Commercio e dei Trasporti.

Il Comitato ha poteri deliberativi. Esso si avvale, quale organo di alta consulenza in materia urbanistica, del Consiglio Superiore dell'Urbanistica (Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici), e, quale organo amministrativo di esecuzione per lo sviluppo dei programmi urbanistici presso le Amministrazioni dello Stato interessate, della Direzione Generale del coordinamento urbanistico istituita presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

Art. 6 - Comitati urbanistici regionali.

È istituito in ciascuna regione un Comitato urbanistico regionale, composto dall'Assessore all'urbanistica dell'Ente regione, che lo presiede, dal Presidente dell'unione regionale delle Amministrazioni provinciali, dal Provveditore alle Opere Pubbliche, dal Presidente regionale delle Camere di Commercio Industria e Agricoltura e dal Presidente della Sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Esso ha poteri deliberativi per tutto quanto concerne l'attività urbanistica di competenza della regione, e si avvale di una Commissione consultiva per i pareri tecnici in materia, di un Comitato redazionale per l'elaborazione del piano regionale e di un Ufficio urbanistico per la trattazione degli affari amministrativi.

La Commissione consultiva regionale è formata dai rappresentanti di tutte le Autorità ed Enti a carattere regionale, consorziale (o provinciale) e locale interessati e di tecnici competenti; il Comitato redazionale del piano regionale è formato da funzionari delle Amministrazioni interessate, da urbanisti o da esperti, ed è retto da un Direttore cui fa capo anche il coordinamento e la sorveglianza della pianificazione urbanistica locale.

Art. 7 - Consigli urbanistici circoscrizionali.

Per ciascuno dei Comuni maggiori e per i gruppi di Comuni associati ai fini dello sviluppo di una ordinata attività urbanistica, è costituito un Consiglio urbanistico circoscrizionale.

Il Consiglio urbanistico di Comune si identifica nel Consiglio comunale; il Consiglio urbanistico di gruppo di Comuni è composto dai sindaci e dagli assessori competenti dei Comuni interessati.

Il Consiglio urbanistico si avvale, come organo di consulenza, della Commissione (consultiva) urbanistica, formata oltre che dai dirigenti degli Uffici comunali competenti, da tecnici ed, eventualmente, da rappresentanti degli organi periferici dello Stato; e, come ente per lo studio e l'attuazione del piano comunale (o intercomunale), di un Comitato di studio, formato da tecnici comunali e da urbanisti.

TITOLO III
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

CAPO I
Piani regionali

Art. 8 - Formazione del piano regionale.

Allo scopo di indirizzare l'attività sia pubblica che privata e di coordinare l'attuazione delle più importanti opere di interesse collettivo, è fatto obbligo ai Comitati urbanistici regionali di provvedere allo studio e alla elaborazione del piano urbanistico della regione.

Alle operazioni di studio e di elaborazione di ciascun piano attende l'apposito Comitato redazionale, di cui al superiore articolo 6.

Il piano regionale è adottato dal Comitato urbanistico, udito il parere della Commissione consultiva regionale, per quanto ha tratto alle previsioni di interesse locale, e dopo aver interpellato il Consiglio Superiore dell'Urbanistica, per i problemi di interesse nazionale e per le questioni di carattere interregionale.

Art. 9 - Contenuto del piano regionale.

Il piano regionale dà direttive principalmente in rapporto alle seguenti esigenze:

a) ordinata conservazione del suolo e del patrimonio naturale, come difesa e protezione dell'ambiente;

b) razionale utilizzazione delle risorse del suolo e del sottosuolo, in connessione con i bisogni individuali e collettivi;

c) produttiva trasformazione del territorio, in funzione del miglioramento delle condizioni delle popolazioni;

d) proporzionamento e distribuzione della popolazione in relazione alle risorse economiche ed alle fonti di lavoro;

e) formazione di nuovi insediamenti urbani e rurali e miglioramento e valorizzazione di quelli esistenti;

f) adeguata dotazione delle attrezzature ricreative, educative, assistenziali, culturali, sportive, ecc.; degli impianti per l'approvvigionamento idrico e per quello alimentare, nonchè per altri impianti igienici di generale interesse; delle reti di collegamento per i trasporti stradali, ferroviari, aerei e marittimi; delle installazioni per i servizi di fornitura dell'energia elettrica, di telecomunicazioni, ecc.

Art. 10 - Approvazione del piano regionale.

Il piano regionale, dopo la sua deliberazione di adozione ai sensi del superiore articolo 8, è comunicato ai Consigli urbanistici circoscrizionali della regione ed agli Enti indicati dalla Direzione Generale del coordinamento urbanistico su segnalazione del Comitato urbanistico regionale. Entro sessanta giorni dall'avvenuta comunicazione, detti Consigli ed Enti faranno pervenire le loro eventuali osservazioni al Comitato redazionale del piano, che trasmette il piano medesimo con le relative osservazioni e con le sue controdeduzioni alla suddetta Direzione Generale.

La Direzione Generale del coordinamento urbanistico promuove i pareri del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro e del Consiglio Superiore dell'Urbanistica.

Il piano è quindi approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Comitato Interministeriale del coordinamento urbanistico. Il decreto è pubblicato sulla « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica ed una copia di esso resta depositata, a libera visione del pubblico, presso ogni Comune della regione.

Art. 11 - Durata ed effetti del piano regionale.

Il piano regionale ha vigore a tempo indeterminato. Esso è peraltro aggiornato ordinariamente ogni dieci anni ed eccezionalmente su conforme favorevole parere del Consiglio Superiore dell'Urbanistica, anche entro un periodo più breve.

Per l'aggiornamento è prescritta la medesima procedura di approvazione prevista dall'articolo precedente.

Il piano regionale si attua attraverso i piani regolatori comunali (o intercomunali), ovvero direttamente per mezzo di piani particolareggiati relativi a zone di speciale interesse o destinazione.

Tutte le trasformazioni urbanistiche e la esecuzione di opere, sia pubbliche che private, dovranno essere conformi alle previsioni del piano regionale.

Quando dette trasformazioni o dette opere non possano uniformarsi in tutto o in parte alle previsioni del piano, ovvero questo non sia stato ancora approvato, è richiesto il nulla osta del Direttore del Comitato redazionale del piano, responsabile della ordinata attuazione di quest'ultimo.

Il Comitato regionale urbanistico decide in caso di controversie, sentita la Commissione consultiva regionale, quando trattasi di previsioni di interesse locale, ovvero sentito il Consiglio Superiore dell'Urbanistica, quando le previsioni abbiano interesse interregionale o nazionale.

II' Sottocommissione: *contenuto e formazione dei piani regolatori generali e particolareggiati; piani di ricostruzione; piani di risanamento.*

Avv. Sorrentino (presidente), Dott. Cuccia, Ing. Gorio, Arch. Quaroni

TITOLO I

CLASSIFICAZIONE DEI PIANI REGOLATORI

Art. 1 - Piani intercomunali, comunali e di zona.

La disciplina urbanistica, per quanto di competenza comunale, si attua mediante:

a) i piani regolatori intercomunali, al fine di coordinare le direttive riguardanti l'assetto urbanistico di due o più Comuni contermini, quando lo richiedano le caratteristiche di sviluppo dei centri urbani ovvero concorrano interessi comuni;

b) i piani regolatori comunali concepiti in funzione della sistemazione di tutto il territorio comunale e dello sviluppo dei centri abitati; e da attuarsi gradualmente attraverso piani particolareggiati di esecuzione;

c) i piani regolatori di zona per l'assetto e lo sviluppo di abitati minori, e per la creazione di nuovi nuclei residenziali ovvero di centri ed impianti aventi destinazione speciale.

TITOLO II

FORMAZIONE E CONTENUTO DEI PIANI INTERCOMUNALI E COMUNALI

Art. 2 - Formazione del piano intercomunale.

Il piano intercomunale può essere promosso da ciascuna delle Amministrazioni interessate. Tale piano, peraltro, è obbligatorio per quei Comuni ricadenti in comprensori che, in base al piano territoriale di coordinamento, sono soggetti a raggruppamento urbanistico.

Spetta al Ministro dei Lavori Pubblici, sentito il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, autorizzare la formazione del piano intercomunale determinando nel contempo:

a) l'estensione del comprensorio oggetto del piano, quando esso non risulti già determinato dal piano territoriale;

b) in qual modo si debba provvedere alla redazione del piano stesso, e come debba essere ripartita la relativa spesa.

In tal caso, il Ministro dei Lavori Pubblici adotta soltanto i provvedimenti di cui alla lettera *b*) del precedente comma.

Art. 3 - Contenuto del piano intercomunale.

Il piano intercomunale deve contenere i seguenti elementi:

a) la rete delle più importanti vie di comunicazioni stradali, ferroviarie, e, laddove occorra, navigabili, da mantenere, modificare o creare;

b) le zone di carattere residenziale, distinguendo i nuovi insediamenti da quelli esistenti, per i quali ultimi dovranno, ove del caso, essere anche precisate le linee del futuro sviluppo;

c) le zone da riservare a speciali destinazioni ed impianti di particolare interesse pubblico oppure da assoggettare a speciali vincoli o limitazioni di legge.

Art. 4 - Formazione del piano comunale.

Ogni Comune ha facoltà di formare il piano regolatore del proprio territorio.

La formazione del piano è obbligatoria per tutti i Comuni capoluoghi di provincia e per gli altri compresi in appositi elenchi da approvarsi con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con il Ministero dell'Interno, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, e tenute presenti le indicazioni del piano territoriale di coordinamento.

I Comuni compresi negli elenchi di cui al comma precedente devono compilare il piano regolatore, e presentarlo al Ministero dei Lavori Pubblici per l'approvazione entro due anni dalla data del decreto ministeriale con cui è stato approvato l'elenco.

Il Ministro dei Lavori Pubblici dispone di ufficio la compilazione del piano quando non vi provveda il Comune interessato.

Le spese per la redazione dei progetti è a carico del bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici per tutti i Comuni obbligati alla formazione del piano e aventi popolazione non superiore a 100.000 abitanti. Nel caso in cui alla compilazione dei progetti, per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, si debba provvedere di autorità il Ministero dell'Interno, su richiesta di quello dei Lavori Pubblici, dispone che il Prefetto esegua d'ufficio l'iscrizione della relativa spesa nel bilancio comunale.

La redazione del piano, la cui spesa è assunta dallo Stato, è affidata dal Sindaco a professionista specializzato, previo benestare del Ministero dei Lavori Pubblici.

Art. 5 - Contenuto del piano comunale.

Il piano comunale deve contenere i seguenti elementi:

a) la rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie per assicurare la sistemazione e lo sviluppo dell'abitato, e soddisfare le esigenze del traffico, dell'igiene e del pubblico decoro;

b) la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, e delle altre riservate a speciali destinazioni o sottoposte a particolari servitù;

c) l'ubicazione delle opere ed impianti di preminente interesse pubblico;

d) la densità fabbricativa per le varie zone e le norme

per garantire lo sviluppo e la protezione delle opere e degli impianti delineati nelle lettere precedenti.

Il progetto del piano è costituito dai seguenti elaborati:

1) una o più planimetrie in iscala non inferiore a 1 : 5000, contenenti la rete delle vie di comunicazione e la delimitazione delle zone di cui alle precedenti lettere *b*) e *c*);

2) una relazione illustrativa dei criteri informatori del piano e dei presupposti storici e statistici risultanti da indagini preliminarmente esperite;

3) un compendio di norme urbanistico-edilizie ed un programma di graduale sviluppo del piano.

TITOLO III

FORMAZIONE E CONTENUTO DEI PIANI PARTICOLAREGGIATI E DI ZONA

Art. 6 - Formazione dei piani particolareggiati.

I piani particolareggiati sono compilati a cura del Comune, in relazione al programma di graduale sviluppo previsto nel piano comunale.

Nel caso in cui il Comune non provveda, è in facoltà del Prefetto di prefiggere un termine per la compilazione. In caso di inadempienza si applica il disposto dell'art. 104 della legge comunale e provinciale approvata con R. D. 3 marzo 1934, n. 383. Il ricorso ivi previsto è proposto al Ministro dei Lavori Pubblici che decide di intesa col Ministro dell'Interno.

Art. 7 - Contenuto dei piani particolareggiati.

Il piano regolatore comunale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione, i quali debbono contenere i seguenti elementi:

a) la rete stradale della zona, con l'indicazione degli allineamenti e dei principali dati altimetrici esistenti e di progetto;

b) la destinazione degli isolati con la relativa indicazione della tipologia edilizia, e la loro suddivisione in lotti fabbricabili, inclusa, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici, il tutto in relazione alla densità fabbricativa fissata dal piano regolatore comunale;

c) la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonchè ad edifici pubblici e di culto;

d) gli edifici destinati a demolizione, ricostruzione, restauro o bonifica edilizia;

e) le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze, con l'eventuale indicazione dei tipi architettonici da adottare;

f) la profondità delle zone laterali ad opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse e a soddisfare prevedibili esigenze future.

Il progetto del piano è costituito dai seguenti elaborati:

1) planimetria in scala non inferiore a 1 : 2000 disegnata sulla mappa catastale, contenente gli elementi di cui al precedente comma;

2) relazione illustrativa e norme urbanistico-edilizie occorrenti all'esecuzione del piano;

3) programma economico-finanziario.

Art. 8 - Formazione dei piani di zona.

I Comuni non obbligati a formare un piano regolatore del proprio territorio, possono adottare un piano di zona. Tuttavia, quando se ne riconosca la necessità, il Prefetto previa diffida, può, con provvedimento definitivo disporre la compilazione di ufficio del piano stesso.

La redazione del piano è affidata dal Sindaco a professionista specializzato, previo benestare del Provveditore Regionale alle Opere Pubbliche, e la spesa relativa farà carico al bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici.

Art. 9 - Contenuto dei piani di zona.

Il piano deve contenere la rete stradale e i relativi allineamenti, nonchè la suddivisione del comprensorio in zone, con la precisazione dei tipi edilizi proprii di ciascuna di esse. Occorrendo, il piano può indicare, altresì, le aree destinate ad edifici pubblici e di culto e ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonchè i fabbricati soggetti a demolizione, ricostruzione o bonifica edilizia.

Il piano è disegnato sulla mappa catastale, e sarà accompagnato da una relazione illustrativa.

TITOLO IV

ISTRUTTORIA ED APPROVAZIONE DEI PIANI MISURE DI SALVAGUARDIA

Art. 10 - Conferenza dei servizi.

I Comuni, prima di procedere alla redazione definitiva di piani regolatori intercomunali o comunali, ai sensi degli articoli 2 e 4, devono comunicare, al completo, i risultati delle indagini e degli studi preliminarmente compiuti al Provveditore Regionale alle Opere Pubbliche, il quale ne farà oggetto di una conferenza fra i servizi interessati, per l'esame ed il coordinamento delle direttive che dovranno presiedere alla compilazione dei piani. Detta conferenza si svolge sotto la direzione del Provveditore, e ad essa partecipano anche il dirigente della competente Sezione urbanistica e i rappresentanti delle Amministrazioni comunali interessate.

Art. 11 - Istruttoria ed approvazione dei piani intercomunali e dei piani comunali.

Piani intercomunali	Piani comunali
— Il piano intercomunale deve essere sottoposto alla delibera di tutti i Comuni interessati, e quindi depositato nella Segreteria di ciascuno dei Comuni stessi per la durata di 45 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione e presentare le proprie osservazioni.	Il piano comunale è adottato dal Comune e depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione e presentare le proprie osservazioni.
— L'avvenuto deposito è reso noto al pubblico mediante avviso che sarà affisso nell'albo comunale e in luoghi di pubblica frequenza, ed inserito nel foglio degli annunzi legali della provincia e delle province interessate e in uno o più giornali designati dal Prefetto.	L'avvenuto deposito è reso noto al pubblico mediante avviso che sarà affisso nell'albo comunale e in luoghi di pubblica frequenza, ed inscritto nel foglio degli annunzi legali della provincia e in uno o più giornali designati dal Prefetto.

Piani intercomunali	Piani comunali
— Spetta, poi, al Prefetto di raccogliere e trasmettere al Ministero dei lavori pubblici le deliberazioni prese dai Comuni circa l'adozione del piano, le eventuali osservazioni prodotte e le relative deduzioni da parte dei Comuni stessi. Agli atti del procedimento sarà allegata una relazione della Sezione urbanistica regionale.	Spetta, poi, al Prefetto di trasmettere al Ministero dei lavori pubblici la deliberazione con cui il Comune ha adottato il piano, le eventuali osservazioni prodotte e le relative deduzioni da parte del Comune stesso. Agli atti del procedimento sarà allegata una relazione della Sezione urbanistica regionale.
— Il piano è comunicato dal predetto Ministero ai Ministeri interessati per l'esame di rispettiva competenza, dopo di che è promosso il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.	*identico*
— Adempiuto a quanto disposto nel precedente comma entro il termine massimo di tre mesi, il piano è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i Lavori Pubblici.	*identico*
	Col decreto di approvazione viene stabilito se, in deroga al disposto di cui al successivo articolo 12, i piani particolareggiati relativi all'intero territorio comunale o a parte di esso, debbano essere approvati con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, in considerazione della loro particolare importanza.
— Un estratto del decreto è pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica italiana, e quindi il piano, insieme ad una copia di detto decreto, viene depositato nella Segreteria di ciascuno dei Comuni interessati, a libera visione del pubblico. L'annunzio del deposito è dato negli stessi modi di cui al secondo comma del presente articolo.	Un estratto del decreto è pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica Italiana, e quindi il piano, insieme ad una copia di detto decreto, viene depositato nella Segreteria comunale, a libera visione del pubblico. L'annunzio del deposito è dato negli stessi modi di cui al secondo comma del presente articolo.

Art. 12 - Istruttoria ed approvazione dei piani particolareggiati e dei piani di zona.

Piani particolareggiati	Piani di zona
— Il piano è adottato dal Comune con apposita deliberazione e quindi depositato nella Segreteria Comunale per la durata di 30 giorni, durante i quali chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni od opposizioni.	*identico*
— L'avvenuto deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso nell'albo comunale e in luoghi di pubblica frequenza, particolarmente nella zona interessata, e mediante inserzione nel foglio degli annunzi legali della provincia, e, ove del caso, in uno o più giornali locali.	*identico*
— I piani particolareggiati sono approvati con decreto del Prefetto su conforme parere del Comitato tecnico-amministrativo del Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche, all'uopo promosso dalla Sezione urbanistica regionale, ad eccezione di quelli considerati al penultimo comma dell'articolo precedente, per i quali il decreto di approvazione è emesso dal Ministro dei Lavori Pubblici, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.	Il piano di zona è approvato con decreto del Prefetto, su conforme parere del Comitato tecnico-amministrativo del Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche, all'uopo promosso dalla Sezione urbanistica regionale.
— Col decreto di approvazione sono decise le opposizioni, e sono fissati il tempo, non maggiore di 10 anni, entro il quale il piano dovrà essere attuato e i termini entro cui dovranno essere pronunciate le relative espropriazioni.	*identico*
— Il decreto di approvazione del piano deve essere depositato nella segreteria comunale e notificato a ciascun proprietario degli immobili vincolati dal piano stesso entro un mese dall'annuncio dell'avvenuto deposito.	*identico*

Art. 13 - Misure di salvaguardia.

A decorrere dalla data in cui il Provveditore Regionale alle opere pubbliche abbia comunicato ai Comuni interessati le conclusioni della conferenza dei servizi di cui all'articolo 10, e fino all'emanazione del decreto di approvazione del piano intercomunale o comunale, il Sindaco può sospendere ogni decisione sulle domande di licenza di costruzione quando riconosca che esse siano in contrasto con le direttive concordate sul piano da formare.

A richiesta del Sindaco, e per il periodo suddetto, il Prefetto può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre due anni dalla data di comunicazione al Comune dei risultati della conferenza dei servizi, ai sensi del primo comma del presente articolo.

Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo la ordinanza di sospensione prevista al secondo comma il Sindaco, previa diffida, può ordinare la demolizione delle opere eseguite o la rimessa in pristino degli immobili preesistenti, a spese del contravventore, senza pregiudizio delle sanzioni penali di cui all'articolo...

Quando trattasi di opere di competenza dello Stato o di altri Enti Pubblici, per le quali siano rilevabili motivi di contrasto con i piani in formazione, il Sindaco ne riferisce al Ministero dei Lavori Pubblici per gli interventi del caso presso le Amministrazioni interessate.

Le stesse misure di salvaguardia sono applicabili anche ai piani particolareggiati di esecuzione dei piani regolatori ed ai piani di zona. In tali casi, il periodo entro cui possono essere adottate le misure stesse decorre dalla data di adozione del piano.

TITOLO V
EFFICACIA DEI PIANI - VARIANTI

Art. 14 - Durata dei piani.

I piani intercomunali e comunali hanno durata illimitata. I piani particolareggiati e i piani di zona hanno vigore per il tempo stabilito nel decreto di approvazione, entro il termine massimo di cui all'art. 12, quarto comma.

Art. 15 - Effetti dei piani.

In conseguenza dell'approvazione dei piani, chiunque ha l'obbligo di osservarne le prescrizioni ed i vincoli.

Sia gli Enti pubblici che i privati nel procedere all'esecuzione di opere dove esista un piano regolatore comunale, o alla modifica dello stato dei beni immobili di loro pertinenza, sono tenuti ad osservare le linee e le prescrizioni di zona.

L'approvazione del piano particolareggiato o del piano di zona dà diritto al Comune di espropriare i beni occorrenti per l'attuazione delle opere pubbliche previste nel piano medesimo, e per l'esecuzione delle sistemazioni di spettanza dei privati, qualora questi ultimi non vi provvedano.

Agli effetti di cui al comma precedente, l'approvazione del piano particolareggiato o del piano di zona equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

Decorsi i termini per la validità del piano particolareggiato o di quello di zona, sia l'uno che l'altro diventano inefficaci per la parte in cui non abbiano avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo, a tempo illimitato, l'obbligo di osservare le prescrizioni e i vincoli previsti, qualora gli Enti pubblici e i privati intendano procedere all'esecuzione o alle trasformazioni di beni immobili di loro pertinenza.

Ove il Comune, essendo scaduto il piano, non provveda a presentarne uno nuovo per il necessario assetto della parte rimasta inattuata per decorso di termine, la compilazione potrà essere disposta dal Prefetto a norma del secondo comma dell'art. 6.

Art. 16 - Varianti.

Quando si riconosca la necessità di apportare modifiche ad un piano, le relative varianti sono approvate con la stessa procedura prescritta per il piano originario.

TITOLO VI
PIANI DI RICOSTRUZIONE

Art. 17 - Estensione di norme vigenti ai centri danneggiati da calamità naturali.

Quando, per effetto di terremoti, inondazioni, frane ed altre calamità naturali, occorra provvedere alla sistemazione urbanistica di abitati totalmente o parzialmente distrutti, potrà farsi obbligo ai Comuni sinistrati di adottare un piano di ricostruzione nelle forme e con gli effetti di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Nota esplicativa sullo schema di norme attinenti ai piani regolatori

Nel predisporre lo schema si è ritenuto di non discostarsi in massima dall'inquadratura della vigente legge urbanistica (articoli 7 e 17) e dal carattere degli istituti in essa configurati (piani intercomunali, piani regolatori comunali, e piani particolareggiati di esecuzione), eccezion fatta per i «piani di zona» che ora si propongono quale nuovo tipo di piano inteso a soddisfare:

a) alle esigenze dei Comuni minori, per i quali la legge del 1942 si limitava ad un «programma di fabbricazione» (art. 34), da inserire nel Regolamento Edilizio, ma mancante di caratteristiche di vero e proprio piano regolatore;

b) alle esigenze di determinate zone ed impianti con destinazione speciale (zone industriali, centri turistici, nuove borgate, ecc.).

La materia è stata riordinata col criterio della gerarchia di detti piani, e, cioè, premettendo la disciplina afferente ai piani intercomunali, che costituiscono un grado intermedio fra i piani regionali e quelli comunali. Per questi ultimi si è ritenuto di sopprimere la denominazione di «piani regolatori generali», la quale se, in seno alla legge del 1942, veniva ad affermare, in contrapposto alla legge del 1865, il principio dell'estensione del piano a tutto il territorio del Comune, non avrebbe oggi più ragion d'essere, essendo il principio stesso ormai acquisito, e tanto più che nel quadro di una più completa disciplina urbanistica sono previsti piani di ordine superiore.

Passando a considerare i singoli istituti, giova mettere in rilievo le principali innovazioni proposte.

Piani intercomunali.

Si è voluto precisarne meglio il contenuto, che nell'art. 12 della legge vigente rimaneva vago e quasi confuso con quello del piano regolatore comunale.

Piani regolatori comunali.

Oltre a lievi modifiche nei riguardi del contenuto e alla specificazione degli elaborati di progetto, è parso opportuno introdurre le seguenti importanti integrazioni:

a) stabilire che la spesa di compilazione dei piani per i comuni che vi siano obbligati, ad eccezione di quelli maggiori, sia posta a carico del Ministero dei Lavori Pubblici;

b) prescrivere che la redazione dei piani compilati a carico dello Stato venga commessa a professionisti di sicuro affidamento;

c) limitare l'intervento delle varie amministrazioni interessate al vaglio preliminare di apposita «conferenza dei servizi», nella più tempestiva fase di studio del piano, e al susseguente riscontro prima delle approvazioni, eliminando l'obbligo del formale concerto oggi assai ingombrante, per la proposta ministeriale dell'approvazione da parte del Capo dello Stato. Siccome poi, con disegno di legge in corso, è prevista la creazione di una apposita Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per l'Urbanistica, di cui farà parte un Consigliere di Stato, la procedura istruttoria potrà essere ulteriormente snellita, facendo a meno di sentire il parere del Consiglio di Stato.

Piani particolareggiati.

Sempre allo scopo di snellire la procedura di cui tanto si lamenta la complessità, si è ritenuto:

a) eliminare, fra gli elaborati di progetto, gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare, disponendo, invece, che il piano sia disegnato sulla mappa catastale, e mantenendo, tuttavia, l'obbligo per il Comune di notificare il Decreto di approvazione a ciascuno dei proprietari interessati;

b) di deferire di norma al Prefetto l'approvazione dei piani particolareggiati, ad eccezione di quelli relativi a città di particolare importanza, per i quali la competenza è attribuita al Ministero dei LL. PP.

Misure di salvaguardia.

Si è generalizzata e puntualizzata una disposizione già introdotta nel settore dei piani di ricostruzione sull'esempio di legislazioni straniere, allo scopo di evitare che, in pendenza dell'approvazione dei piani, possano essere eseguite costruzioni e trasformazioni in contrasto con le previsioni del piano stesso.

Comuni sinistrati.

Per gli abitanti colpiti da calamità naturali e bisognevoli di un riordinamento urbanistico-edilizio, si prospetta la necessità di una norma generale, che permetta una sollecita e razionale ricostruzione. A tale scopo, data la favorevole esperienza fatta, col Decreto Legislativo 1° marzo 1945, n. 154, per la ricostruzione dei centri danneggiati dalla guerra, si è ravvisato opportuno estendere le disposizioni contenute in detto decreto, sostituito dalla Legge 27 ottobre 1951, n. 1402, le quali — è bene precisare — non contrastano con gli altri Istituti di pianificazione.

III^a Sottocommissione: *attuazione dei piani regolatori (lottizzazioni, comparti edificatori, regolamenti edilizi).*

Prof. Testa (presidente), Arch. Edallo, Ing. Fuselli, Prof. Piccinato, Ing. Prezioso

TITOLO I
ESECUZIONE DEGLI IMPIANTI PUBBLICI

Art. 1.

All'esecuzione e alla trasformazione degli impianti pubblici nel territorio del Comune si provvede in base alle norme che regolano l'attuazione delle opere pubbliche e a quelle contenute nella presente legge.

Art. 2.

Rientrano fra gli impianti pubblici le strade, le piazze, i giardini e le passeggiate pubbliche, i campi sportivi, gli aeroporti e gli eliporti, i mercati, gli ospedali, le chiese, le scuole, i teatri, i cimiteri, i manufatti destinati a servizi di trasporto, le fogne, le canalizzazioni idriche, elettriche e telefoniche e in genere tutte le opere e installazioni pubbliche destinate a completare l'aggregato edilizio e a rendere possibile l'ordinato svolgimento della vita nel territorio del comune.

Art. 3.

La dichiarazione di pubblica utilità degli impianti pubblici di cui all'art. 2 della presente legge è fatta con decreto del Prefetto, quando le opere non siano previste in piani regolatori particolareggiati o in piani di ricostruzione debitamente approvati e notificati ai proprietari dei beni immobili da espropriare.

Art. 4.

All'acquisto dei beni immobili necessari per l'attuazione di impianti pubblici si provvede mediante espropriazione, quando i proprietari non intendano alienarli alle condizioni offerte dagli enti incaricati della esecuzione delle opere e non siano obbligati a effettuarne la cessione a termini dell'art. 5 della presente legge.

L'esecuzione degli impianti pubblici può con decreto del Prefetto essere dichiarata urgente e indifferibile ai fini della occupazione d'urgenza in base agli artt. 71 e seguenti della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Art. 5.

Per la formazione delle vie e piazze previste nei piani regolatori particolareggiati o per le quali sia intervenuta dichiarazione di pubblica utilità ai termini dell'art. 3 della presente legge, i proprietari dei fondi latistanti sono tenuti a cedere il suolo necessario fino alla linea mediana della strada o piazza, con un massimo di 15 metri di profondità, o a corrispondere al Comune una somma pari alla indennità di espropriazione, che l'Amministrazione municipale dovrà versare per ottenerne la disponibilità.

Il valore delle aree cedute sarà detratto dal contributo di miglioria da imporsi dal Comune per l'aumento di valore conseguito dai beni latistanti alle vie o piazze pubbliche.

TITOLO II
DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' EDILIZIA

Art. 6.

I Comuni sono obbligati ad emanare un Regolamento igienico-edilizio, avente per oggetto la disciplina della progettazione e dell'esecuzione di edifici e di manufatti di ogni specie nell'ambito del territorio comunale, salve le esclusioni stabilite dalla legge.

Saranno tenute distinte le norme applicabili in modo uniforme in tutta la circoscrizione municipale da quelle applicabili con criteri diversi nelle varie parti del territorio comunale e dalle disposizioni complementari del piano regolatore.

Il Regolamento edilizio, deliberato dal Consiglio comunale, sarà pubblicato nell'Albo Pretorio per la durata di 15 giorni, durante i quali tutti i cittadini potranno presentare al Sindaco le loro osservazioni. Esso sarà quindi trasmesso al Prefetto, che lo approverà, previo esame da parte del Consiglio Provinciale di Sanità e della Sezione Urbanistica compartimentale e dopo che il Consiglio comunale vi abbia apportato le modificazioni eventualmente ritenute necessarie.

Col decreto di approvazione del Prefetto il Regolamento sarà nuovamente pubblicato nell'Albo Pretorio per il periodo di quindici giorni, al termine del quale entrerà in vigore.

Il Ministro dei Lavori Pubblici, udito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, annullerà con suo decreto le norme dei regolamenti edilizi che risultino contrarie a disposizioni di legge o tali da pregiudicare la razionale ed armonica sistemazione degli abitati.

Art. 7.

Le norme del Regolamento edilizio comunale applicabili in tutto il territorio comunale dovranno precipuamente riguardare:

1) la composizione e il funzionamento delle Commissioni comunali di urbanistica e di edilizia;

2) le modalità relative alla presentazione della domanda di licenza di costruzione e la forma degli elaborati tecnici che dovranno esservi allegati;

3) il contenuto della licenza edilizia e le cause di cessazione della sua efficacia;

4) la direzione dei lavori;

5) le cautele da osservare a tutela dell'igiene degli edifici con speciale riguardo alla loro ubicazione, all'orientamento, alla forma dei locali di soggiorno o di lavoro, alla aerazione, allo smaltimento dei rifiuti, all'approvvigionamento idrico e alla costruzione e al funzionamento di impianti di uso pubblico;

6) al decoro dei fabbricati, anche in rapporto al carattere dell'ambiente, all'apposizione di mostre o tabelle anche pubblicitarie, alla conservazione dei numeri civici e delle tabelle toponomastiche, alla forma di edicole e chioschi stradali;

7) la recinzione, la sistemazione e la manutenzione delle aree scoperte nell'ambito dell'aggregato edilizio;

8) la sicurezza delle costruzioni e le cautele da osservare per la prevenzione degli incendi;

9) le cautele da osservare durante la esecuzione di opere edilizie a garanzia della pubblica incolumità;

10) i lavori da eseguire nel suolo pubblico e le occupazioni temporanee o permanenti di esso;

11) la vigilanza sulle costruzioni da parte dell'Autorità municipale;

12) il rilascio della autorizzazione all'utilizzazione dell'immobile.

Art. 8.

Le norme da inserire nel Regolamento edilizio con criteri differenziali per le varie parti del territorio comunale dovranno riguardare tra l'altro:

1) l'altezza dei fabbricati, con la determinazione di un massimo assoluto e di un massimo proporzionale alla larghezza dello spazio libero antistante e con la precisazione del minimo obbligatorio da raggiungere in ogni caso e del minimo facoltativo raggiungibile indipendentemente dalla posizione degli edifici;

2) la profondità dei distacchi dell'allineamento stradale e dagli immobili adiacenti;

3) l'ampiezza e la forma degli eventuali spazi interni alle costruzioni (cortili, chiostrine, pozzi di luce e simili);

4) le sporgenze sulle vie e sulle piazze pubbliche;

5) le caratteristiche speciali dei fabbricati da costruire in determinati quartieri cittadini o ai lati di determinate vie e piazze (altezza, rapporto fra l'area coperta dell'edificio e l'area libera circostante, numero dei piani, prospetto, colorazione, tipo di copertura).

Art. 9.

Le norme complementari del piano regolatore dovranno riguardare:

1) le caratteristiche dei vari tipi di costruzione (tipologia edilizia);

2) la formazione di complessi edilizi a carattere unitario;

3) la costruzione e manutenzione di strade private;

4) la lottizzazione delle aree fabbricabili.

Art. 10.

Le norme riguardanti le caratteristiche dei vari tipi di costruzione nei Comuni dotati di piano regolatore avranno per oggetto la determinazione dei seguenti elementi:

a) estensione massima dell'area da coprire col fabbricato in rapporto alla superficie del terreno edificatorio;

b) sviluppo delle fronti dei fabbricati;

c) altezza e numero dei piani;

d) ubicazione e ampiezza delle eventuali costruzioni accessorie distinte da quelle principali (autorimesse, magazzini, locali di custodia);

e) numero massimo di appartamenti nelle costruzioni di carattere estensivo (ville, villini, ville-poderi, casette a schiera).

Art. 11.

La formazione di complessi edilizi a carattere unitario dovrà essere disciplinata in modo da consentire che i singoli proprietari provvedano anche non contemporaneamente alla costruzione sulle rispettive aree.

Art. 12.

Le norme relative alla costruzione e alla manutenzione delle strade private dovranno riferirsi alle vie destinate al pubblico transito, comprese quelle aventi la funzione di dare accesso ai fabbricati sorgenti sui singoli lotti.

Art. 13.

Per assicurare la razionale utilizzazione delle aree fabbricabili e per fare in modo che la forma e la massa dei singoli edifici privati risulti quanto più possibile aderente alle direttive fissate nel piano regolatore particolareggiato, i Comuni possono col regolamento edilizio obbligare i singoli proprietari di immobili a presentare entro un congruo termine piani di lottizzazione delle aree fabbricabili di loro pertinenza, nonchè i proprietari di aree fra loro contigue a mettersi d'accordo per la rettifica dei confini o per la compilazione di un piano di lottizzazione complessiva, che preveda eventualmente una diversa distribuzione dei terreni edificatori fra i proprietari contermini.

Il Regolamento edilizio deve indicare la procedura da seguire per la notificazione dell'invito a presentare i piani di lottizzazione e per la loro approvazione.

Nel caso di mancata adesione all'invito o di ritardo nella presentazione del piano di lottizzazione o di rifiuto di modificarlo secondo i criteri suggeriti dalla Commissione urbanistico-edilizia, l'Amministrazione municipale avrà facoltà di far compilare d'ufficio il piano, notificandolo agli interessati o di promuovere l'espropriazione degli immobili. I proprietari interessati, entro trenta giorni dalla notifica del piano compilato d'ufficio, potranno ricorrere al Prefetto, il quale deciderà con provvedimento definitivo, udito il parere della Sezione urbanistica compartimentale.

Art. 14.

La costruzione o la modificazione di edifici e l'esecuzione di opere, dalle quali derivi la trasformazione anche parziale dei manufatti esistenti, sono subordinate al rilascio di apposita autorizzazione (licenza edilizia) secondo le norme stabilite nel Regolamento edilizio.

Art. 15.

Il Sindaco è tenuto a comunicare all'interessato, udito il parere della Commissione edilizia comunale, le sue determinazioni motivate sulla domanda di autorizzazione a costruire. La domanda s'intende respinta quando siano decorsi tre mesi dalla data della presentazione, risultante dalla ricevuta rilasciata dal competente Ufficio municipale.

Contro il rifiuto della licenza edilizia è ammesso ricorso, entro trenta giorni dalla comunicazione della relativa determinazione, al Prefetto, il quale provvede in via definitiva nel termine di tre mesi, previo parere della Sezione urbanistica compartimentale.

Il regolamento edilizio determina i casi nei quali il Sindaco può adottare le sue determinazioni sulle domande di autorizzazione a costruire, senza richiedere il parere della Commissione edilizia.

Art. 16.

Il Sindaco può rifiutare il rilascio della licenza edilizia quando:

a) la relativa domanda non sia accompagnata dai documenti e dagli elaborati prescritti dal Regolamento edilizio o quando da essi non risultino elementi sufficienti a precisare le caratteristiche delle singole opere; ovvero i progetti presentino caratteristiche edilizie-architettoniche giudicate inaccettabili;

b) non sia ancora intervenuta l'approvazione del piano particolareggiato della zona, nella quale devono essere eseguite le opere, o non sia stato presentato il piano di lottizzazione, limitatamente ai Comuni per i quali sia in vigore un piano regolatore o un piano di ricostruzione;

c) le opere progettate risultino non conformi alle prescrizioni del Regolamento edilizio o ai vincoli imposti dal piano regolatore particolareggiato.

Art. 17.

I lavori per i quali sia prescritto il rilascio della licenza edilizia debbono essere eseguiti osservando le prescrizioni

contenute nel regolamento edilizio comunale e quelle di carattere particolare inserite nell'autorizzazione del Sindaco.

In caso di inosservanza, constatata con verbale redatto da un funzionario o da un agente comunale o da agenti della forza pubblica, il Sindaco emana ordinanza di sospensione dei lavori, da notificarsi a mezzo di messo comunale.

Contro l'ordinanza del Sindaco è ammesso ricorso al Prefetto, il quale decide con provvedimento definitivo. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Il ricorso s'intende respinto quando siano decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione, da documentare con l'attestazione di ricevuta rilasciata dagli Uffici di Prefettura.

Art. 18.

Il Sindaco ha facoltà di ordinare la demolizione delle opere iniziate prima del rilascio della licenza edilizia o dopo la notifica dell'ordinanza di sospensione emanata a termini dell'articolo precedente.

L'ordinanza ha carattere di provvedimento definitivo e deve essere eseguita nel termine di sessanta giorni dalla sua notificazione.

Il Prefetto può autorizzare la riduzione del termine per gravi motivi d'igiene o di sicurezza pubblica.

Art. 19.

Approvato il piano regolatore generale, il Comune ha facoltà di espropriare in qualunque tempo le aree destinate all'edificazione e quelle che, in base alle direttive stabilite dal piano, dovranno presumibilmente essere utilizzate per gli impianti pubblici di cui all'art. 2 della presente legge.

L'espropriazione delle aree fabbricabili non può essere promossa dopo che il proprietario, in base al piano regolatore particolareggiato, abbia chiesto l'autorizzazione a costruire.

L'indennità di espropriazione è fissata in misura pari al valore venale delle aree, non tenendo conto dell'aumento derivato dall'approvazione del piano.

Approvato il piano regolatore particolareggiato, i proprietari espropriati avranno diritto di essere preferiti, a parità di condizioni, nell'acquisto delle aree destinate alla costruzione di edifici privati, purchè si impegnino a effettuarne l'utilizzazione entro un congruo termine, da fissarsi dal Sindaco.

Art. 20.

Approvato il piano regolatore particolareggiato, il Sindaco ha facoltà di rivolgere ai proprietari di immobili vincolati a trasformazione invito a provvedere all'esecuzione delle opere necessarie per attuarla.

Dell'invito, da notificare a mezzo del messo comunale, dovrà essere fatta annotazione nei registri immobiliari a cura del Comune.

Nel caso di rifiuto o di mancata risposta entro il termine prefisso, il Comune potrà procedere all'espropriazione degli immobili. Uguale facoltà spetterà al Comune nel caso in cui le opere non siano ultimate nel termine che sarà stabilito in apposita convenzione o in atto di sottomissione sottoscritto dai proprietari.

Art. 21.

Indipendentemente dalla facoltà prevista dall'articolo precedente il Comune può procedere, in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato o successivamente nei modi che saranno stabiliti nel regolamento ma sempre entro il termine di durata del piano stesso, alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendovi aree o costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni.

Formato il comparto, che potrà essere esteso anche alle aree destinate a strade pubbliche da costruire o sistemare nell'interno del comparto medesimo o nelle sue adiacenze, il Sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare, entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio alla edificazione dell'area e alle trasformazioni degli immobili in esso compresi secondo le dette prescrizioni.

A costituire il Consorzio basterà il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto. I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante la espropriazione delle aree e costruzioni dei proprietari non aderenti.

Quando sia decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica il Comune procederà all'espropriazione del comparto.

Per l'assegnazione di esso, con l'obbligo di provvedere ai lavori di edificazione o di trasformazione a norma del piano particolareggiato, il Comune indirà una gara fra i proprietari espropriati sulla base di un prezzo corrispondente alla indennità di espropriazione aumentata di una somma corrispondente all'aumento di valore derivante dall'approvazione del piano regolatore.

In caso di diserzione della gara, il Comune potrà provvedere all'assegnazione mediante gara aperta a tutti od anche, previa la prescritta autorizzazione, mediante vendita a trattativa privata, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati.

Art. 22.

Approvato il piano regolatore particolareggiato riguardante l'espansione dell'aggregato edilizio esistente o la formazione di un nuovo aggregato edilizio, il Sindaco ha facoltà di invitare i proprietari interessati a mettersi d'accordo per la rilottizzazione delle aree in base ad un progetto che preveda:

1) la riunione di tutti gli immobili in un compendio unico;

2) la cessione gratuita al Comune delle aree destinate ad impianti pubblici;

3) l'assegnazione dei fabbricati esistenti agli antichi proprietari;

4) la lottizzazione delle aree fabbricabili e la loro distribuzione fra gli antichi proprietari in modo che a ciascuno possa essere assegnata una porzione situata possibilmente nella stessa posizione degli immobili conferiti;

5) il versamento di adeguato contributo da parte dei proprietari cui venga assegnato un lotto fabbricabile di valore superiore a quello conferito, e da parte dei proprietari di fabbricati il cui valore risulti aumentato a seguito della rilottizzazione;

6) un congruo indennizzo ai proprietari che non possano ricevere l'assegnazione di aree fabbricabili o ricevano lotti di valore inferiore agli immobili conferiti.

L'accordo fra i proprietari dovrà risultare da atto pubblico attestante la formazione di apposito consorzio fra i proprietari degli immobili per la rilottizzazione del compendio da sistemare.

Il consorzio sarà considerato come validamente costituito se ad esso abbiano aderito i proprietari di immobili della estensione complessiva pari o superiore a tre quarti della superficie dell'intero compendio.

Su richiesta del Comune, il Prefetto pronuncerà a favore del Consorzio l'espropriazione degli immobili appartenenti ai proprietari che non vi abbiano aderito.

In caso di mancata formazione del Consorzio, il Comune potrà procedere all'espropriazione dell'intero comprensorio.

Art. 23.

Le aree, che per effetto della esecuzione di un piano particolareggiato cessino di far parte del suolo pubblico e che non si prestino da sole ad utilizzazione edilizia, accedono alla proprietà di coloro che hanno edifici o terreni confinanti con i detti relitti, previo versamento del prezzo, che sarà determinato nei modi da stabilirsi dal regolamento di esecuzione della presente legge, in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

Il Comune ha facoltà di espropriare in tutto o in parte l'immobile, al quale devono essere incorporate le aree di cui al precedente comma, quando il proprietario di esso si rifiuti di acquistarle o lasci inutilmente decorrere, per manifestare la propria volontà, il termine che gli sarà prefisso con ordinanza del Sindaco nei modi che saranno stabiliti dal regolamento.

Art. 24.

Qualunque inosservanza dei vincoli imposti sui beni immobili privati dai piani regolatori particolareggiati, delle disposizioni contenute nei regolamenti comunali e delle prescrizioni inserite nelle licenze edilizie, è punita con una ammenda da lire 3000 a lire 100.000.

L'esecuzione di opere senza licenza edilizia o difformi dagli elaborati, in base ai quali questa è stata rilasciata, è punita, indipendentemente dalla demolizione dei manufatti, con ammenda pari al valore delle opere stesse.

La determinazione del valore è fatta dal giudice in base a parere del Capo della Sezione urbanistica compartimentale.

Le suddette sanzioni sono applicate, oltre che al titolare della licenza edilizia, anche all'appaltatore, al Direttore dei lavori e a chiunque altro abbia concorso nel reato.

IV^a Sottocommissione: *disciplina dell'uso delle aree; finanziamento dei piani regolatori.*

Avv. Massimo Severo Giannini (presidente), Ing. Famularo, Arch. Natoli, Ing. Silva. Membri aggiunti: Prof. Proni, Prof. Steva

TITOLO I

Art. 1.

Nella determinazione del valore venale non si terrà conto dell'incremento di valore che si sia verificato o si possa verificare, direttamente o indirettamente, in dipendenza del piano regolatore, posteriormente alla data della deliberazione del piano da parte del comune.

In tutte le leggi di piano regolatore, e nella legge urbanistica, si trova una norma che stabilisce, ciò che correntemente, anche se impropriamente, si chiama espropriazione del plusvalore. Talvolta in queste norme si contengono specificazioni: che non si tiene conto della maggior edificabilità, degli aumenti di valore derivanti dalle opere del piano regolatore, di quelli di carattere mediato, e così via. Quando non sono errate, esse sono pericolose, perchè il concetto da esprimere è che ogni effetto patrimonialmente apprezzabile in senso di aumento, che abbia come causa l'esistenza del piano regolatore, deve essere isolato ed eliminato in sede di valutazione delle aree in caso di espropriazione.

Tale effetto non deriva solo da opere di piano regolatore; deriva dalla semplice esistenza del piano, sia pure non eseguito o non ancora eseguito: allorchè si esegue l'opera di piano regolatore, normalmente avviene che l'aumento di valore, in precedenza sempre già verificatosi, compie ancora un nuovo sbalzo.

Del resto analizzando statisticamente gli aumenti di valore delle aree di aggregati urbani, si rileva come raramente, e solo per brevi momenti, essi si segnano sulla verticale; normalmente essi sono segnati da curve, con ampie variazioni positive.

L'aumento di valore inizia allorchè si diffonde la notizia che s'intraprende l'elaborazione dei piani regolatori da parte dei comuni; talora anzi inizia anche prima, e si può provocare con non difficili manovre, soprattutto giornalistiche. Le norme esistenti omettono di precisare qual è il momento di cristallizzazione al quale ci si riferisce: sembra opportuno fissare questo momento alla deliberazione del piano da parte del Comune.

Art. 2.

Nei piani regolatori comunali potrà anche adottarsi il criterio di dividere il territorio comunale in zona urbanizzata, zona semiurbanizzata, zona esterna, considerandosi come zona urbanizzata quella che è, o sarà secondo il piano regolatore stesso, fornita di servizi pubblici propri dell'aggregato urbano.

Nel piano regolatore può esser prescritto che sia vietata l'edificazione nei terreni semiurbanizzati, e sia vietato modificarne l'assetto, salvo che per usi agricoli.

Il Comune può tuttavia autorizzare l'edificazione o la modificazione dell'assetto, anche mediante convenzioni urbanistiche, nelle quali siano adottati i medesimi criteri applicati alla zona urbanizzata.

Art. 3.

Nella determinazione del valore venale dei terreni delle zone semiurbanizzate ed esterne non si terrà conto dell'incremento di valore che si verifichi, direttamente o indirettamente, in dipendenza della sistemazione urbanistica della zona urbanizzata.

NOTA

Queste due norme derivano dalla relazione dell'ingegnere Silva. In difformità al principio, esistente nella legge urbanistica, secondo il quale il piano regolatore generale deve riguardare l'intero territorio comunale, si è ritenuto che possano aversi piani regolatori meno impegnativi, i quali cioè si limitino a regolare la zona urbana in senso stretto. Va notato che nei piani regolatori stabiliti con leggi speciali è stato adottato quasi sempre il principio di delimitazione della zona di piano regolatore, ed effettivamente il principio posto dalla legge urbanistica può apparire troppo rigido. In questi casi si pone però la necessità di disciplinare l'attività di rilevanza urbanistica nelle zone non urbane. Di qui la distinzione tra le varie zone, e l'adozione, nei limiti delle norme generali, del criterio suggerito dall'ing. Silva.

Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei Piani Regolatori

Legge 3 Novembre 1952, N. 1902

Articolo unico

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani generali e dei piani particolareggiati di esecuzione, previsti dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e fino alla emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 di detta legge, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre due anni dalla data della deliberazione di cui al primo comma.

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 3 novembre 1952.

Istruzioni per la formazione dei Piani Regolatori Comunali: generali e particolareggiati

Circolare N. 2495 del 7 Luglio 1954 del Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale Urbanistica e Opere Igieniche

I - Premessa.

La legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, come è noto, venne emanata allo scopo, fra l'altro, di dare una disciplina unitaria ed organica alla formazione dei piani regolatori comunali, distinguendoli in *piani regolatori generali* — estesi all'intero territorio comunale — e in *piani particolareggiati di esecuzione*. La esigenza di una tale disciplina era determinata dalla esistenza di numerosi piani regolatori approvati con leggi speciali, contenenti norme spesso divergenti fra loro, e in deroga ai principi della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità, i cui istituti erano divenuti inadeguati. Peraltro, nell'intento di attuare un graduale passaggio dalla precedente alla nuova regolamentazione, l'art. 42 della citata legge urbanistica fissò in *dieci anni* il termine entro il quale i Comuni avrebbero dovuto procedere alla revisione dei piani esistenti o alla formazione di nuovi piani secondo le norme della legge stessa. Detto termine, con l'art. 4 della legge 20 aprile 1952, n. 524, è stato *prorogato al* 31 *dicembre* 1955, in considerazione delle difficoltà che, specie in conseguenza della guerra, hanno impedito ai Comuni di adeguarsi al nuovo ordinamento.

Col ritorno alla normalità — e, soprattutto, in vista delle sempre più pressanti esigenze connesse all'incremento edilizio, per il quale il Governo va predisponendo programmi e provvidenze di vasta portata — *non è più ammissibile che i Comuni, specie quelli più importanti, differiscano ulteriormente la formazione del proprio piano regolatore secondo i dettami della legge urbanistica*. In relazione all'urgenza che ne deriva, non è da prevedere una ulteriore dilazione del termine già prorogato, ed è necessario pertanto che i Comuni, rendendosi conto della situazione suaccennata, affrontino senz'altro lo studio dei piani in oggetto, adottando, nel più breve termine, i provvedimenti concreti per la *progettazione, adozione ed istruttoria* dei piani stessi. Ciò costituisce, ormai, un preciso obbligo per quei Comuni che sono stati inclusi nell'elenco approvato con Decreto interministeriale 11 maggio 1954 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 successivo, n. 120), ai sensi dell'art. 8 della legge urbanistica.

Nè deve costituire una remora la preoccupazione più

volte affacciata dell'onere finanziario, giacchè questo, nei riguardi del piano generale, si riduce soltanto alla spesa di progettazione, la quale si concreta in cifre non eccessive, e sarà, comunque, largamente compensata dal vantaggio immediato di dotare il Comune dell'indispensabile carta urbanistica, da attuarsi gradualmente nel tempo attraverso i piani particolareggiati.

L'esigenza di un ordinato assetto urbanistico si presenta altresì per i Comuni che, essendo provvisti di un *piano di ricostruzione*, in conseguenza di danni bellici, abbiano necessità di sostituirlo con un compiuto piano regolatore, in relazione al disposto dell'articolo 11 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Per i *Comuni danneggiati da terremoti*, la legge 11 dicembre 1952, n. 2467, stabilisce che il Ministro dei Lavori Pubblici può fissare nuovi termini, con scadenza non oltre il 15 aprile 1961, per l'attuazione dei piani regolatori o di ampliamento di detti Comuni. Peraltro, nei casi in cui non siano intervenute proroghe ai sensi della citata legge, i Comuni interessati non potranno esimersi dal predisporre anche essi un nuovo piano regolatore, giusta la legge urbanistica.

II - Piani regolatori generali: comunali e intercomunali.

1. — Studio e impostazione

Costituendo il piano regolatore generale lo strumento più importante per le attività costruttive e produttive del Comune, è indispensabile che venga posta la massima cura nel condurre *lo studio tecnico del programma urbanistico*, il quale dovrà valere a tempo indeterminato, e condizionerà quindi lo sviluppo delle attività stesse almeno per parecchi anni.

In relazione a quanto detto, è opportuno che i Comuni si avvalgano di *competenze specializzate*, sia che queste vengano organizzate nell'ambito dei propri uffici tecnici, sia che si manifesti la convenienza di affidare, direttamente o mediante concorsi, a liberi professionisti l'incarico di progettazione. In ogni caso, si richiama l'attenzione sulla responsabilità della scelta dei tecnici progettisti, in quanto dall'oculata loro designazione dipende in gran parte la riuscita dell'iniziativa.

Sempre in tema di indirizzo generale si deve far rilevare l'opportunità che, a premessa del piano, vengano assunte quelle *situazioni di carattere regionale*, che i piani territoriali di coordinamento in corso di studio per ciascuna regione potranno mettere in evidenza. Ciò anche in relazione al disposto del 2° comma dell'articolo 6 della legge urbanistica, il quale prescrive che i Comuni, il cui territorio sia compreso in un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il proprio piano regolatore.

Nella stessa fase preliminare di studio non dovrà essere tralasciato di accertare la convenienza di far luogo ad un *piano intercomunale*, come previsto dall'art. 12 della legge urbanistica. In tal caso, ove l'iniziativa non sia stata presa da questo Ministero, il Comune o i Comuni promotori dovranno concretare la loro richiesta, producendo a questa Amministrazione centrale i seguenti atti, per il tramite della Sezione urbanistica del competente Provveditorato alle OO. PP.:

a) l'elenco dei Comuni da includere nel piano, insieme con una planimetria in iscala non inferiore a 1 : 25.000, nella quale siano precisati i limiti amministrativi di ciascun Comune, l'estensione edilizia dei vari centri abitati con l'indicazione della relativa popolazione, nonchè tutti gli altri elementi di carattere fisico ed economico conferenti allo scopo;

b) una relazione tecnica nella quale siano esposti dettagliatamente i motivi che inducono a proporre lo studio del piano intercomunale;

c) l'indicazione, anche in via di massima, dell'onere complessivo presumibile, sia finanziario che organizzativo, e dei relativi criteri di ripartizione.

Indipendentemente da quanto sopra, come misura atta ad assicurare una rapida ed oculata impostazione dello studio del piano regolatore, si potrà, — per i Comuni dove si prospettino complessità di situazioni e possibili interferenze fra diversi settori di attività, facenti capo anche ad Amministrazioni statali — far luogo ad una *conferenza di servizi* intesa a precisare le esigenze inerenti ai principali problemi e, possibilmente, indicare le soluzioni più appropriate. A tal uopo i Comuni dovranno rivolgere apposita richiesta a questo Ministero che si riserva di decidere se e in quale sede la conferenza debba aver luogo.

2. — Elementi di progetto

In base all'art. 7 della legge urbanistica, il piano regolatore generale, sia comunale che intercomunale, si concreta in un programma contenente le direttive in base alle quali saranno sviluppate le sistemazioni inerenti alle attività costruttive e produttive, nell'àmbito dell'intero territorio comunale, da svolgersi gradualmente con opportuna elasticità, nel tempo, ma senza peraltro un termine prefissato. Esso, infatti, abilita i Comuni a formare i piani particolareggiati di esecuzione e a impedire che vengano eseguite costruzioni o trasformazioni in difformità dei criteri direttivi, essendo i proprietari di immobili obbligati a rispettare le linee e le prescrizioni di zona indicate nel piano.

Gli elaborati di progetto, *debitamente firmati da un ingegnere o da un architetto*, dovranno essere costituiti dai seguenti elementi:

a) schema regionale con l'indicazione della posizione e dell'importanza del Comune in rapporto ai centri di più diretto interesse;

b) planimetria, in iscala non inferiore a 1 : 10 mila, di tutto il territorio comunale, con l'indicazione dello stato di fatto esistente, e cioè: altimetria del terreno, edifici esistenti con distinzione di quelli pubblici, manufatti industriali, aree demaniali, immobili soggetti a tutela monumentale o paesistica, zone sottoposte a vincoli di natura diversa, ed altri elementi di particolare interesse urbanistico; inoltre dovrà essere indicata la toponomastica;

c) planimetria in scala non inferiore a 1 : 10.000, contenente:

— la divisione del territorio in zone in rapporto alle rispettive destinazioni (residenze, industria, agricoltura, sport, assistenza e cura, ecc.);

— l'indicazione delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

— l'ubicazione delle sedi degli edifici pubblici o di uso pubblico nonchè delle opere ed impianti d'interesse collettivo;

d) planimetria in scala non inferiore a 1 : 10.000 con l'indicazione della rete stradale principale e delle altre vie di comunicazione (ferroviarie, navigabili, ecc.);

e) planimetrie particolari in scala maggiore di quelle indicate alle precedenti lettere *c*) e *d*), là dove sia opportuno — come nel caso di zone abitate da sistemare o da trasformare — un maggiore dettaglio degli elementi di cui alle suddette lettere;

f) norme urbanistico-edilizie di attuazione, precisanti i caratteri e le limitazioni di zona (indice di sfruttamento edilizio), nonchè i vincoli attinenti alle particolari servitù, e contenenti gli elementi atti ad integrare il Rego-

lamento edilizio comunale ai sensi dell'art. 33 della legge urbanistica;

g) relazione contenente:

— illustrazione generale e analitica dello stato di fatto (ambiente fisico, storia, demografia ed economia, attrezzature sociali e tecnologiche, edilizia, traffico e comunicazioni);

— indicazione dei principali problemi ed esigenze conseguenziali all'analisi dello stato di fatto, determinazione dei fabbisogni e soluzioni dei problemi riferiti ad un congruo periodo di tempo;

— illustrazione generale del progetto e dei criteri adottati per le più importanti sistemazioni;

— programma di attuazione e sua graduazione nel tempo.

La relazione, nei casi di maggiore complessità, sarà bene venga integrata da schemi grafici e da dati e documenti a necessario corredo.

Nel caso che i Comuni deliberino di avvalersi della *facoltà di espropriare aree nelle zone di espansione, ai sensi del primo comma dell'art.* 18 *della legge urbanistica*, il progettò dovrà essere altresì accompagnato dai seguenti elaborati:

h) planimetria catastale nella quale sia indicato il perimetro della zona da espropriare;

i) piano finanziario contenente la stima sommaria dei beni da espropriare, l'indicazione dei mezzi finanziari per provvedere alla spesa, e delle relative garanzie che il Comune può offrire per l'ammortamento dei mutui che eventualmente intenda contrarre.

3. — Procedura

Il progetto di piano regolatore generale deve essere adottato dal Comune con apposita delibera consiliare, da sottoporre all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa. Dopo di che deve essere depositato negli Uffici comunali per un periodo di trenta giorni interi e consecutivi, compresi i festivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico mediante un avviso, affisso all'albo pretorio, nel quale, oltre al riassunto della domanda diretta dal Sindaco al Ministero dei Lavori Pubblici per ottenere l'approvazione del piano, siano indicati il luogo, la durata e lo scopo del deposito stesso con espresso richiamo all'art. 9 della legge urbanistica, precisando che, sia Enti che privati, possono presentare «*osservazioni*», *ai fini di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano.*

Uguale avviso deve essere affisso in luoghi di pubblica frequenza, inserito nel Foglio degli annunzi legali della provincia, e, per i Comuni di una certa importanza, pubblicato su uno o più giornali di larga diffusione.

Presso gli uffici comunali, nei quali viene eseguito il deposito del piano, deve essere tenuto un libro protocollo per registrare tutte le osservazioni, le quali devono essere presentate per iscritto su competente carta legale, entro sessanta giorni, a decorrere da quello successivo all'ultimo delle pubblicazioni suindicate. Decorso il termine utile il Segretario comunale chiude il libro protocollo con una dichiarazione indicante il numero delle osservazioni presentate.

In merito alle osservazioni prodotte il Comune deve, con apposita delibera consiliare — da approvarsi anche questa dalla G.P.A. — formulare le proprie controdeduzioni, adottando, nel contempo, le modifiche al piano, conseguenti all'accoglimento totale o parziale di osservazioni. A questo ultimo proposito, si avverte che le modifiche anzidette dovranno risultare da appositi elaborati grafici nella stessa scala e con la stessa rappresentazione di cui ai corrispondenti elaborati di progetto.

Espletata questa fase, il progetto viene trasmesso con la domanda del Sindaco redatta su competente carta legale al Ministero dei Lavori Pubblici, per il tramite della Sezione Urbanistica, informandone, nel contempo, la Prefettura. La Sezione Urbanistica, riscontrata la regolarità tecnico-amministrativa degli atti, deve inoltrare il progetto al Ministero, *nel termine di venti giorni*, accompagnadolo con propria relazione.

La domanda deve essere corredata dai seguenti documenti:

a) deliberazione consiliare con la quale è stato adottato il progetto del piano, munita degli estremi dell'approvazione della G.P.A.;

b) originale in bollo del progetto del piano, e almeno quattro esemplari di esso in carta semplice, muniti della dichiarazione di conformità all'originale: così sull'originale, come sugli esemplari in carta semplice, debbono essere riportati gli estremi della deliberazione consiliare con cui il progetto è stato adottato;

c) attestazione da cui risulti che il piano finanziario — eventualmente prodotto — sia stato approvato, oltre che dalla G.P.A., dai Ministeri dell'Interno e del Tesoro;

d) documenti in bollo comprovanti la regolarità della eseguita pubblicazione del piano, e precisamente:

1) l'avviso pubblicato all'albo pretorio;

2) un esemplare del foglio degli annunzi legali della provincia ed un esemplare di ciascuno dei giornali in cui è stato pubblicato l'avviso di cui al n. 1;

3) il certificato del Sindaco comprovante l'avvenuta pubblicazione per trenta giorni interi e consecutivi dell'avviso di cui al n. 1;

4) il certificato con il quale il Sindaco attesta il regolare deposito della domanda e del piano negli Uffici comunali a libera visione del pubblico per trenta giorni interi e consecutivi, a decorrere da quello successivo all'ultima pubblicazione di cui ai nn. 1 e 2. Nello stesso certificato debbono essere enumerate e specificate le osservazioni prodotte in termine;

e) fascicolo delle osservazioni presentate durante la pubblicazione e di quelle eventualmente prodotte fuori termine;

f) controdeduzioni del Comune alle osservazioni, mediante apposita delibera, munita anch'essa degli estremi dell'approvazione della G.P.A.

La *stessa procedura* deve essere seguita per i *piani regolatori intercomunali*. Al riguardo, è soltanto da precisare che il deposito e la pubblicazione del piano devono essere effettuati in tutti i Comuni compresi nel territorio da esso considerato, e che, a tale scopo, il Comune incaricato di redigere il piano invia un esemplare del progetto agli altri Comuni interessati, i quali comunicheranno al primo i risultati della pubblicazione del progetto, e le delibere da essi prese per l'adozione del progetto stesso e per le controdeduzioni. Spetta al Comune, come sopra incaricato, di inoltrare il piano alla Sezione Urbanistica, con la relativa domanda di approvazione diretta al Ministero dei Lavori Pubblici. A sua volta, detta Sezione trasmetterà gli atti al Ministero medesimo, corredati da una sua relazione, *nel termine di trenta giorni.*

III - Piani particolareggiati.

1. — Studio e impostazione

Il piano regolatore generale è attuato mediante i *piani particolareggiati di esecuzione di determinati comprensori*, pre-

scelti dal Comune in relazione al programma ed ai criteri di gradualità prestabiliti nel piano generale. Essi consentono di precisare, anche nel dettaglio, l'assetto definitivo delle sistemazioni delle singole zone, con la conseguente determinazione, da un lato, dei limiti e dei vincoli cui debbono attenersi i privati per le costruzioni e trasformazioni di loro spettanza, e, dall'altro, della delimitazione delle aree soggette ad esproprio od a vincoli per l'esecuzione di opere pubbliche, come effetto della dichiarazione di pubblica utilità insita nell'approvazione del piano.

Lo studio dei singoli piani particolareggiati dovrà essere, per quanto riguarda sia l'estensione della zona che l'entità delle opere, *proporzionato alle possibilità finanziarie di realizzazione*, tenuto presente che il termine per l'attuazione di ogni singolo piano non può superare i 10 anni.

Nei riguardi della progettazione dei piani in parola si richiama quanto detto per i piani generali a proposito *dell'affidamento dell'incarico relativo a tecnici specializzati.*

2. — Elementi di progetto

In ordine alle finalità e agli effetti del piano, accennati nel precedente paragrafo, ed in relazione al contenuto del piano stesso indicato all'art. 13 della legge urbanistica, gli elaborati di progetto — da presentarsi in triplice esemplare — saranno costituiti dai seguenti elementi:

a) planimetria delle previsioni del piano regolatore generale relative alla zona oggetto del piano particolareggiato, estese anche ai tratti adiacenti in modo che risultino le connessioni con le altre parti del piano stesso;

b) planimetria del piano particolareggiato — disegnato sulla mappa catastale — contenente i seguenti elementi:

— strade ed altri spazi riservati alla viabilità, con la precisazione degli allineamenti e delle principali quote rosse (altimetria di progetto);

— aree riservate a edifici ed impianti pubblici o di interesse collettivo esistenti o in programma (uffici pubblici, chiese, scuole, mercati, caserme, impianti sportivi, giardini pubblici, edifici di carattere ricreativo o culturale, edifici di assistenza e di cura, bagni pubblici, case di pena, ecc.), con la precisa delimitazione e destinazione di ciascuna di esse;

— beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o a particolari servitù (edifici monumentali o di interesse ambientale, zone archeologiche, giardini e parchi privati, zone di rispetto — assoluto o parziale, ecc.) con la precisa individuazione di ciascuno di essi;

— aree destinate alla normale edificazione, alla conservazione dell'edilizia ivi esistente od a miglioramenti edilizi, con riferimento al tipo od ai tipi fabbricativi ammessi per ciascuna di esse;

c) planimetria, in scala non inferiore a quella di cui alla precedente lettera *b*), contenente la lottizzazione delle aree destinate alla edificazione e l'eventuale indicazione dei comparti di immobili da ricostruire in unità edilizie;

d) tavola od altro elaborato da cui risultino le caratteristiche edilizie e la natura e portata delle limitazioni e dei vincoli previsti dal piano. In particolare, le caratteristiche edilizie, per quanto concerne le zone destinate alla normale edificazione, dovranno essere precisate mediante appositi tipi edilizi, da definirsi quanto ai rapporti tra superficie coperta e totale del lotto, alle massime altezze consentite, agli eventuali distacchi dalle strade o dai confini interni, ecc.;

e) grafici, in una scala non inferiore ad 1 : 200, indicanti:

— i profili regolatori (altimetrici) dell'edilizia lungo le principali vie o piazze;

— i tipi architettonici degli edifici di maggiore o particolare interesse;

— le sezioni tipo delle sedi stradali;

— i tipi di alberature da adottare in determinate località;

f) elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;

g) piano finanziario, nel quale siano indicati la stima sommaria delle opere pubbliche e delle espropriazioni all'uopo occorrenti, nonchè i mezzi finanziari per provvedere alla spesa, e le relative garanzie che il Comune può offrire per l'ammortamento dei mutui che eventualmente intenda contrarre;

h) relazione illustrativa nella quale siano specificati in particolare modo i criteri di impostazione del piano, le esigenze che lo determinano e la gradualità secondo cui si prevede di sviluppare le opere e gli interventi consentiti dalla legge urbanistica per l'attuazione del piano.

3. — Procedura

Per l'adozione e la pubblicazione dei piani particolareggiati, come per i documenti atti a comprovarne la regolarità, valgono le stesse norme sopra stabilite per i piani regolatori generali, con le seguenti precisazioni:

a) oltre che osservazioni, possono essere presentate anche *opposizioni da parte dei proprietari di immobili o di altri aventi un interesse legittimo da tutelare;*

b) il termine entro cui la Sezione Urbanistica regionale deve trasmettere il piano e i relativi atti al Ministero dei LL.PP., con la propria relazione, viene stabilito *in giorni quindici;*

c) nella relazione della Sezione Urbanistica regionale di cui al precedente comma, dovrà essere indicato esplicitamente se nel perimetro del piano siano compresi immobili soggetti alle leggi di tutela monumentale e paesistica;

d) oltre l'originale del piano, dovranno essere prodotti altri due esemplari del progetto.

IV - Istruzioni varie.

1. — Deposito dei piani approvati

a) Piani regolatori generali.

In seguito alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del Decreto di approvazione del piano regolatore generale, questo viene *depositato*, insieme con una copia del decreto, *nella Segreteria del Comune*, a libera visione del pubblico, per tutto il periodo di validità del piano.

Dell'avvenuto deposito il Comune deve dare notizia mediante avvisi affissi in luoghi di pubblica frequenza, inseriti nel Foglio annunzi legali della Provincia e, per i Comuni di una certa importanza, in uno o più giornali di larga diffusione.

b) Piani regolatori particolareggiati.

Dopo l'approvazione dei piani particolareggiati, non appena avutane comunicazione da parte del Ministero dei LL.PP., il Comune deve *depositare* il relativo decreto — con una copia del piano — *nella Segreteria Comunale* a libera visione del pubblico per tutto il periodo di validità del piano, e *notificare* altresì *il decreto* stesso a ciascun proprietario degli immobili vincolati entro trenta giorni dall'annuncio dell'avvenuto deposito.

L'annuncio del deposito deve essere dato al pubblico mediante avviso inserito nel Foglio annunzi legali della Provincia, e, per i Comuni più importanti, anche su uno o più giornali di maggiore diffusione.

2. — Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori.

Dopo l'adozione del piano con regolare delibera approvata dalla G.P.A., il Sindaco, a termini della legge 3 novembre 1952, n. 1902, può sospendere le determinazioni sulle domande di autorizzazione a costruire, quando riconosca che le costruzioni progettate risultino in contrasto con le previsioni del piano.

Il potere del Sindaco può essere esercitato a decorrere dalla data della delibera comunale di adozione del piano e fino alla data di emanazione del decreto di approvazione del piano stesso, e, in ogni caso, *non oltre due anni dalla data dell'anzidetta delibera*. Trascorso detto periodo, il Sindaco deve pronunziarsi sulle domande a termini dell'art. 31 della legge urbanistica.

Il provvedimento di sospensione del Sindaco, congruamente motivato, deve essere notificato all'interessato non oltre sessanta giorni dalla ricezione della domanda.

Per le costruzioni o trasformazioni già regolarmente autorizzate e per le altre che non sono soggette ad autorizzazione comunale — fatta quindi esclusione di quelle da considerarsi abusive e per le quali trova applicazione l'art. 32 della legge urbanistica — il Prefetto, su richiesta del Sindaco, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può *ordinare la sospensione dei lavori, quando questi possano compromettere o rendere più onerosa la attuazione del piano*. La sospensione di tali lavori non potrà essere protratta oltre due anni dalla data della delibera di adozione del piano. Resta inteso che, se nel frattempo interviene l'approvazione del piano, si applicheranno le disposizioni del citato art. 32 della legge urbanistica.

Nel caso di adozione di modifiche al progetto del piano, prima che il piano stesso venga approvato, la decorrenza dell'anzidetto periodo durante il quale possono esercitarsi i poteri di cui sopra, avrà inizio dalla data dell'adozione della variante, per le costruzioni e trasformazioni ricadenti nel perimetro della variante stessa.

3. — Varianti

I Comuni non potranno proporre varianti al piano regolatore generale già approvato, se non quando sopravvengono ragioni che rendano inattuabile, in tutto o in parte, il piano stesso o determinino la convenienza di aggiornarne le previsioni.

Comunque, nessuna proposta potrà aver corso senza la *preventiva autorizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici*, che potrà concederla — sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici — quando riconosca l'esistenza delle suddette ragioni. Ai fini di tale autorizzazione, il Comune dovrà inoltrare al predetto Ministero apposita richiesta per il tramite della competente Sezione Urbanistica regionale, che esprimerà il proprio parere *entro venti giorni dalla ricezione*.

La richiesta dovrà essere accompagnata da una relazione tecnica illustrativa, da una planimetria-stralcio relativa agli elementi da variare, e da una planimetria della variante nella stessa scala della planimetria stralcio.

Per la compilazione, l'istruttoria e il deposito successivo all'approvazione delle varianti, tanto ai piani generali che ai piani particolareggiati, valgono le stesse norme e modalità indicate ai rispettivi paragrafi.

4. — Demani di aree fabbricabili

La facoltà di espropriare le aree comprese nelle zone di espansione previste dal piano regolatore — facoltà attribuita ai Comuni dall'art. 18 della legge urbanistica — può essere esercitata gradualmente e per zone, in relazione al piano finanziario presentato in sede di approvazione del piano generale.

In ordine a tale facoltà, nella compilazione del piano finanziario si potrà tenere conto delle possibilità di effettuare le espropriazioni in successione di tempo, proporzionatamente alle risorse finanziarie del Comune ed al programma di attuazione del piano generale attraverso i piani particolareggiati.

Per quanto riguarda in particolare i mezzi finanziari occorrenti per provvedere alle espropriazioni, è da tener presente che l'indennità di espropriazione, *in qualsiasi momento essa venga effettuata*, sarà determinata in base ai criteri dell'art. 38 della legge urbanistica, cioè senza tener conto del plus-valore conseguente all'approvazione e all'attuazione del piano.

Sempre per quanto riguarda la spesa per detti espropri, è inoltre da tener presente che il Comune può farvi fronte, oltre che con i normali mezzi del bilancio (seppure limitati), anche — e soprattutto — a mezzo di mutui per i quali potrà fornire garanzie ipotecarie sui terreni espropriati, ed il cui ammortamento potrà essere coperto, almeno in gran parte, sino alla vendita delle aree, col reddito ricavato dal fitto dei terreni come previsto dal comma 3° del citato art. 18 della legge urbanistica.

5. — Programmi di fabbricazione

Fino a quando i Comuni non saranno dotati di un piano regolatore regolarmente approvato, *è fatto obbligo di adottare — ad integrazione del regolamento edilizio — un programma di fabbricazione*, e ciò allo scopo di assicurare quel minimo di disciplina urbanistica indispensabile per un ordinato sviluppo edilizio degli abitati.

Il programma di fabbricazione — per la cui approvazione dovrà seguirsi la stessa procedura prevista dalla legge urbanistica per i regolamenti edilizi — sarà costituito dai seguenti elaborati:

a) una planimetria, in scala non inferiore a 1 : 5000, in cui sia indicata la delimitazione delle singole zone nelle quali potrà essere consentita la fabbricazione, ivi comprese anche quelle di espansione;

b) una tabella od altro equivalente elaborato, in cui siano precisate le caratteristiche inerenti a ciascun tipo edilizio, con riferimento alle singole zone indicate nella planimetria della precedente lettera *a*);

c) una relazione nella quale siano brevemente illustrati i criteri, in base ai quali è stato compilato il programma, con particolare riguardo al previsto sviluppo dell'abitato.

Si pregano i Sigg. Prefetti di voler portare integralmente a conoscenza di tutti i Comuni ricadenti nella rispettiva giurisdizione le istruzioni che formano oggetto della presente circolare, richiamando la particolare attenzione dei Sindaci sulla grande importanza ed utilità dei dispositivi urbanistici nell'interesse del migliore sviluppo degli abitati, e sulla necessità, quindi, di attenersi con ogni cura alle norme e modalità indicate per il regolare e sollecito allestimento delle pratiche relative ai piani regolatori, in modo che gli sforzi congiunti delle autorità locali e centrali possano al più presto far realizzare l'auspicata disciplina urbanistica. A tal fine i Sigg. Provveditori alle OO.PP. vorranno fornire ai Comuni tutta l'assistenza tecnico-amministrativa in materia, a mezzo delle rispettive Sezioni Urbanistiche.

Si gradirà assicurazione circa l'esatto adempimento di quanto sopra.

Roma, 7 luglio 1954

IL MINISTRO
Romita

Disegni e progetti di legge di iniziativa governativa e parlamentare

1 La costituzione di patrimoni di aree edificabili da parte degli Enti interessati allo sviluppo dell'edilizia popolare ed economica.

Progetto di legge n. 946 di iniziativa dei Senatori Amigoni, Buizza, Criscuoli, Spagnolli, Angelo De Luca e Canevari, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 febbraio 1955

Art. 1. — Allo scopo di costituire patrimoni di aree edificabili, da destinare all'esecuzione di opere di pubblica utilità ed alla costruzione, da parte degli Enti interessati, di opere edilizie a carattere popolare ed economico, a norma dell'articolo 45 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, i Comuni hanno facoltà di istituire — a decorrere dal 1° gennaio successivo alla data di entrata in vigore della presente legge — un'imposta sulle aree edificabili, comprese quelle sulle quali sia stata iniziata e non ultimata una costruzione.

Cessano di essere soggette all'imposta, di cui alla presente legge, le aree utilizzate per costruzioni, la cui ultimazione sia comprovata da idoneo documento, rilasciato dalla competente Autorità comunale.

I Comuni beneficiari dei proventi dell'imposta potranno destinarli all'acquisto di aree edificabili, al finanziamento delle opere occorrenti per dotare le aree destinate ad opere edilizie a carattere popolare ed economico della rete viabile, dei necessari servizi igienici e per allacciarle alla rete dei pubblici servizi.

I Prefetti vigileranno a che i proventi dell'imposta non abbiano altra destinazione che quella prevista dal presente articolo.

Art. 2. — Sono considerate aree edificabili, ai fini dell'imposta, quelle il cui valore è superiore a cento volte il reddito dominicale, rivalutato ai sensi del regio decreto 12 maggio 1947, n. 356.

Il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quelli delle finanze e dell'agricoltura e foreste, potrà, di anno in anno, modificare il suddetto coefficiente.

Art. 3. — I Comuni che istituiscono l'imposta sulle aree fabbricabili, di cui alla presente legge, non possono imporre — a partire dalla data in cui l'imposta stessa venga applicata — il contributo di miglioria generica, di cui all'art. 326 del testo unico per la Finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175.

Art. 4. — I Comuni che cessassero di avvalersi della facoltà loro concessa della presente legge potranno ripristinare il contributo di miglioria generica, richiamato nel precedente articolo 2, considerando, come base per la valutazione dell'incremento di valore, sul quale applicare detto contributo, i valori delle aree, denunciati o accertati nell'ultimo anno, ai fini della presente imposta, secondo quanto stabilito dai successivi articoli 15 e 16 della presente legge.

Art. 5. — Sono soggette al pagamento dell'imposta le persone fisiche e giuridiche, italiane e straniere, che siano proprietarie, enfiteute e superficiarie di aree fabbricabili.

Non potranno formare oggetto di imposta le aree di cui siano proprietari, enfiteuti o superficiari:

a) lo Stato italiano;

b) le Regioni, le Province e i Comuni, limitatamente alle aree situate nelle rispettive circoscrizioni;

c) gli Stati esteri, limitatamente alle aree di pertinenza degli immobili, sedi delle rispettive rappresentanze, accreditate presso il Governo della Repubblica e presso la Santa Sede;

d) gli Istituti per le case popolari; gli Enti di cui all'articolo 16 del t. u. delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modifiche ed integrazioni, che abbiano ottenuto contributi statali per la costruzione di alloggi di tipo popolare; l'I.N.A.-Casa per l'attuazione dei propri programmi;

e) le istituzioni pubbliche di beneficenza, di assistenza e di istruzione, le opere pie e religiose, per la parte necessaria alle loro specifiche attività;

f) la Santa Sede per le aree esenti da tributi, in virtù degli articoli 15 e 16 del Trattato, approvato con legge 27 maggio 1954, n. 810.

Il Presidente della Repubblica potrà, con proprio decreto, ammettere alla esenzione dall'imposta altri Enti ed Organismi, oltre quelli sopra indicati.

Art. 6. — Sono, inoltre, esentati dal pagamento dell'imposta i proprietari, enfiteuti e superficiari delle aree:

a) sistemate in modo permanente a parchi e giardini e che rappresentino zone verdi e panoramiche, di utilità igienica ed urbanistica;

b) sistemate a parchi, poste sotto il vincolo di tutela delle Sovraintendenze alle Belle Arti;

c) annesse a stabilimenti industriali o appartenenti a Società e persone fisiche titolari di industrie, destinate unicamente a possibili ampliamenti delle stesse, per una superficie non eccedente cinque volte le aree coperte o comunque utilizzate in via permanente per il normale svolgimento dell'attività industriale;

d) pertinenti a ville, per una superficie non eccedente dieci volte quella delle aree edificate.

Possono, inoltre, essere esentati dall'imposta i proprietari, enfiteuti e superficiari di aree ubicate nei centri urbani, per le quali, previo nulla osta dell'Amministrazione comunale competente, sia contratto impegno di non costruire per periodo minimo di dieci anni, prorogabile ad ogni scadenza per un altro decennio, a condizione che le aree stesse siano convenientemente sistemate sotto il punto di vista dell'estetica urbanistica.

Art. 7. — Le esenzioni, di cui all'articolo precedente, concorrendo le condizioni cui sono dal precedente articolo subordinate, vengono concesse, su richiesta degli interessati, con deliberazione del Prefetto, sentito, in ogni caso, il parere dell'Amministrazione comunale competente.

Cessando le condizioni, che costituirono motivo dell'esenzione, le aree precedentemente esentate rientrano tra quelle assoggettabili all'imposta ed i proprietari, enfiteuti o superficiari delle stesse saranno tenuti al pagamento dell'imposta non corrisposta, a partire dalla data della esenzione.

In particolare, per quanto concerne le aree di cui all'ultimo comma dell'articolo precedente, i proprietari, enfiteuti o superficiari delle medesime, che intendano sciogliersi anticipatamente dal vincolo della non costruzione potranno provvedervi comunicando tale loro decisione all'Amministrazione comunale competente previo pagamento, ai sensi del comma precedente, oltre che dell'imposta non corrisposta, a partire dalla data dell'esenzione, di una sopratassa del 10 per cento.

L'imposta dovuta, ai sensi dei due precenti comma, si calcolerà sommando le aliquote fissate per i singoli anni di esenzione ed applicando il totale così ottenuto al valore delle aree al momento dello scioglimento del vincolo, computato nel modo previsto dal seguente articolo 17.

Art. 8. — I possessori delle aree che siano succeduti, a qualunque titolo, ai proprietari, enfiteuti o superficiari debitori dell'imposta, sono solidalmente tenuti, con questi, al pagamento dell'imposta dovuta per l'anno in corso alla data del trasferimento e per gli anni precedenti, non oltre i nove.

Art. 9. — Per il primo quinquennio di validità della presente legge l'aliquota dell'imposta è stabilita nella misura massima dello 0,50 per cento annuo sui valori imponibili delle aree denunciati, rettificati o accertati, determinati ai sensi dei seguenti articoli 15, 16 e 17.

Art. 10. — Per il quinquennio successivo al primo l'aliquota sarà determinata in relazione alle variazioni dei valori reali, rilevati nei primi tre anni di applicazione dell'imposta sul complesso delle aree denunciate o accertate, nei modi previsti dai seguenti articoli 14 e 15 con esclusione, per ciascun anno, delle aree che hanno cessato di essere soggette all'imposta e di quelle di nuova denuncia o di nuovo accertamento.

La rilevazione annuale delle variazioni dei valori reali si esegue stabilendo preliminarmente il valore monetario delle aree nell'anno in oggetto e in quello precedente; dividendo, poi, la differenza tra il valore del secondo dei due anni considerati e di quello precedente per quest'ultimo: perequando, infine, la percentuale trovata alle oscillazioni del costo della vita, mediante sottrazione o addizione della differenza percentuale tra i numeri indici del costo della vita dei due anni considerati, calcolati dall'Istituto centrale di statistica, rispettivamente in caso di aumento o diminuzione del costo della vita.

Art. 11. — Per il terzo quinquennio o per i successivi l'aliquota sarà determinata con il procedimento indicato nel precedente articolo 10, avendo però, riguardo alle variazioni rilevate negli ultimi due anni del penultimo quinquennio o nei primi tre dell'ultimo.

Art. 12. — I computi di cui agli articoli 10 e 11 dovranno a cura dei Comuni interessati essere sottoposti al controllo e all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, la quale vi provvederà dopo aver sentito gli Uffici tecnici erariali provinciali.

A tal fine, le Amministrazioni comunali dovranno, entro il 30 giugno di ogni anno, comunicare alla Giunta provinciale amministrativa le rilevazioni relative all'anno precedente. La Giunta provinciale amministrativa entro tre mesi dalla data della comunicazione delle rilevazioni, farà conoscere le sue conclusioni alle Amministrazioni comunali, le quali entro il mese successivo le renderanno di pubblica ragione, mediante pubblicazione negli albi pretori, per un periodo di quindici giorni consecutivi.

Art. 13. — Per i quinquenni successivi al primo, l'aliquota massima dell'imposta sarà variabile. Essa partendo dallo 0,20 per cento, per variazioni medie di valore nel gruppo di anni considerati — determinate secondo quanto disposto dai precedenti articoli 10 e 11 — fino al 5 per cento, verrà maggiorata in ragione dello 0,15 per cento per ogni unità intera della percentuale di variazione annua media in più.

Art. 14. — Non oltre il 1° agosto di ciascun anno i Comuni stabiliranno, con apposita deliberazione, da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, la tariffa dell'aliquota, da determinarsi nei limiti stabiliti dai precedenti articoli 9 e 13 e da applicarsi nell'anno successivo.

Art. 15. — Nei primi cinque giorni di settembre, i Comuni con avviso da affiggersi nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici inviteranno i contribuenti a denunciare, entro il 20 settembre, le aree soggette ad imposta ed il valore che alle medesime si attribuisce.

Tale denuncia sarà fatta su moduli conformi a quello che sarà predisposto dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con quello delle finanze, e dovrà essere presentata anche dai contribuenti esentati dal pagamento dell'imposta ai sensi del precedente articolo 6.

È data facoltà ai contribuenti di effettuare il pagamento dell'imposta in uno con la denuncia. In tal caso gli interessati potranno provvedere a versare l'imposta da essi stessi determinata, secondo quanto stabilito nel seguente articolo 17, alla Tesoreria del Comune nella cui circoscrizione è situata l'area o le aree denunciate allegando alla denuncia la relativa bolletta di versamento. Sull'imposta come sopra versata non è dovuto aggio esattoriale e i contribuenti, oltre alla detrazione di cui al secondo comma dell'art. 17, beneficieranno di una riduzione del 10 per cento dell'imposta residua dovuta.

Art. 16. — Per quanto non espressamente stabilito dalla presente legge, in relazione alla presentazione delle denuncie, alle rettifiche stesse, agli accertamenti di ufficio nel caso di mancata denuncia, e, comunque, all'accertamento dell'imposta, alle penalità ed al contenzioso si applicano — in quanto non contrastanti con la presente lagge — le disposizioni di cui al Capo XIX del t. u. per la Finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni.

Nella ipotesi in cui il contribuente abbia dichiarato un valore dell'area denunciata superiore a quello effettivo, i Comuni potranno procedere d'ufficio alla relativa rettifica in diminuzione.

Art. 17. — L'imposta, in base all'aliquota determinata ai sensi dei precedenti articoli 9 e 13, si applica sulla cifra che risulta dalla deduzione dal valore dichiarato, rettificato o accertato d'ufficio dell'area, ai sensi degli articoli 15 e 16,

del valore agricolo della stessa che, ai fini della presente imposta, si considera corrispondente a cento volte il reddito dominicale, rivalutato ai sensi del decreto legge 12 maggio 1947, n. 356.

Sull'ammontare globale delle quote di imposte, come sopra dovute, è concessa, per le sole persone fisiche, una detrazione nella misura annua di lire 50.000.

I contribuenti che, essendo proprietari, enfiteuti o superficiari di aree in più Comuni, presenteranno denuncia in ciascuno di essi, hanno diritto a fruire di un'unica detrazione di lire 50.000 sul totale delle varie quote di imposta.

La somma stessa può essere detratta da una sola delle quote di imposta o frazionata su più quote.

Art. 18. — Lo Stato, le Regioni, le Provincie, i Comuni e gli altri Enti ed Organismi, di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 5 nonchè quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo stesso, se ammessi a fruire dei benefici della presente legge, hanno facoltà di acquistare, o in mancanza di consenso da parte dei proprietari delle aree e loro aventi causa, di espropriare, in tutto o in parte, le aree soggette all'imposta, al valore dichiarato, rettificato o accertato, ai sensi degli articoli 15 e 16.

Qualora l'acquisto o l'esproprio avesse per oggetto una sola parte dell'area, l'Ente interessato dovrà farne eseguire la valutazione all'Ufficio tecnico erariale provinciale.

La richiesta di acquisto, ai valori di cui sopra, sarà notificata ai proprietari delle aree e loro aventi causa, i quali, entro trenta giorni successivi, avranno la facoltà di dichiarare se sono disposti alla vendita delle aree.

Art. 19. — In mancanza di accettazione nel termine sopra indicato, l'Ente interessato provvederà ad avanzare al Prefetto richiesta di esproprio, corredata:

a) di un piano parcellare dell'area che interessa;

b) ove del caso, della valutazione dell'area stessa, effettuata dall'Ufficio tecnico erariale provinciale, ai sensi del precedente articolo 18.

Il Prefetto, seguendo la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni, disporrà con proprio decreto, avente carattere esecutivo, per l'espropriazione e per l'immissione in possesso dell'area espropriata, nonchè per il pagamento della stessa.

Art. 20. — Per quanto concerne la notifica del decreto di esproprio e l'eventuale opposizione degli espropriati si applicano le disposizioni di cui all'articolo 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modificazioni.

Art. 21. — L'esecuzione dei decreti di esproprio, emessi dai Prefetti, potrà essere sospesa salvo quanto disposto dal successivo articolo 22, qualora i proprietari, entro il termine di giorni sessanta dalla data della notifica, si impegnino a costruire in proprio sull'area espropriata, ad iniziare la costruzione nei successivi centottanta giorni ed a portarla a termine entro un biennio dalla data di inizio.

A tali fini l'accertamento dell'inizio e del termine delle costruzioni è demandato agli uffici del Genio civile, che ne rilasceranno certificazione agli interessati.

Qualora, decorso il termine fissato, le costruzioni non risultino iniziate, la sospensione si intende decaduta e le aree si intendono trasferite definitivamente in proprietà degli Enti che ne richiesero l'esproprio, con una riduzione sul prezzo del 20 per cento a titolo di penale.

Nel caso che la costruzione sia stata iniziata ma non ultimata, nel termine di cui al primo comma del presente articolo, la sospensione si intende decaduta e l'Ente, a cui favore è stato emesso il decreto di esproprio dell'area, acquista la facoltà di ottenere anche l'esproprio della costruzione iniziata e non ultimata, al prezzo risultante da perizia, effettuata dall'Ufficio tecnico erariale provinciale, su richiesta dell'Ente stesso.

Al nuovo esproprio, che integra e completa il precedente, si provvederà con le stesse modalità stabilite nei precedenti articoli 19 e 20.

L'esproprio della costruzione iniziata ma non ultimata sarà concesso con obbligo per l'Ente espropriante di completare la costruzione oppure, ove ciò non fosse tecnicamente possibile, di iniziarne una nuova, sempre che le opere da compiere siano destinate ad abitazione, secondo le modalità di cui agli articoli 1, 3 e 6 della legge 9 agosto 1954, n. 640.

Art. 22. — Qualora uno dei proprietari di un complesso di aree, da espropriare per essere destinate ad una o più opere fra quelle previste dall'articolo 1, richieda all'atto dell'esproprio di volersi avvalere della facoltà di cui al precedente articolo 21, e l'area in oggetto fosse indispensabile all'esecuzione delle opere previste, il Prefetto, su motivata opposizione dell'Ente espropriante, sentita all'occorrenza l'Amministrazione comunale competente per territorio, potrà respingere la richiesta.

Art. 23. — Le aree edificabili, acquistate o espropriate, secondo quanto stabilito agli artt. 18, 19, 20, 21 e 22 della presente legge, oltre ad essere direttamente utilizzate dall'Ente acquirente o espropriante, possono essere cedute ad altro Ente, ammesso all'acquisto o all'esproprio.

È inoltre, consentita la cessione delle aree acquistate o espropriate, da parte degli Enti ammessi all'acquisto o all'esproprio, ad altri Enti e privati, in base a piani di lottizzazione, in cui verranno previste le modalità dell'utilizzazione delle aree ed il periodo nel quale l'utilizzazione dovrà essere compiuta, che, comunque, non dovrà oltrepassare i tre anni.

I piani di lottizzazione dovranno essere approvati dal Prefetto e resi pubblicamente noti, mediante affissione per giorni trenta consecutivi, negli albi dei Comuni interessati.

La cessione dei lotti dovrà effettuarsi a mezzo di asta pubblica.

Art. 24. — I proventi ricavati dall'alienazione dei lotti, di cui al precedente articolo 23, dovranno essere reimpiegati in conformità di quanto disposto dall'articolo 1.

Art. 25. — Sui proventi dell'imposta sulle aree edificabili i Comuni possono rilasciare delegazione di pagamento a favore della Cassa depositi e prestiti, di altri Istituti di diritto pubblico all'uopo autorizzati, esclusivamente per mutuo da contrarsi per l'esecuzione dei programmi, di cui al precedente articolo 1.

Art. 26. — L'imposta sulle aree edificabili è ammessa tra quelle detraibili, agli effetti della determinazione dei redditi, da denunciarsi in ottemperanza alla legge 11 gennaio 1951, n. 25.

In caso di vendita delle aree, le quote di imposta pagate dal venditore fino al momento della alienazione saranno detratte dal prezzo, ai fini di tutti gli assolvimenti fiscali.

Art. 27. — Per gli atti di acquisto occorrenti per la formazione da parte dei Comuni dei patrimoni di aree edificabili, per la concessione diretta ai costruttori, per gli acquisti da parte di Enti, sia a trattative dirette che per mezzo di esproprio, di aree e di costruzioni iniziate e non terminate, secondo quanto previsto ai precedenti articoli 1, 18, 19, 21, 22 e 23, gli onorari notarili sono ridotti alla metà e gli atti sono sottoposti a registrazione a tassa fissa.

È concesso, inoltre, il beneficio della riduzione al quarto dell'imposta ipotecaria.

2 Imposta annuale sulle aree fabbricabili.

Progetto di legge d'iniziativa dei Senatori Montagnani, Porcellini, Busoni, Cerabona, Smith, Gramegna, Pucci e Minio, comunicato alla Presidenza del Senato il 26 marzo 1955, in «Atti Parlamentari» n. 1020

Art. 1. — È istituita, a favore dei Comuni, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, un'imposta annuale sulle aree fabbricabili.

L'applicazione dell'imposta è obbligatoria per tutti i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, facoltativa per gli altri.

Art. 2. — Sono considerate aree fabbricabili, ai fini dell'applicazione dell'imposta:

a) quelle comprese nei perimetri dei piani regolatori e da essi definite come tali in tutti i Comuni, o per tutte le porzioni di territorio comunale, che siano muniti di piano regolatore;

b) laddove manchi il piano regolatore quelle comprese, attigue o prossime ad una rete stradale in stato di viabilità o di circolazione, o che comunque superino un valore pari a 100 volte il reddito dominicale (rivalutato ai sensi del regio decreto 12 maggio 1947, n. 356) sulle quali, nell'uno come nell'altro caso, non esistano costruzioni, nonchè quelle sulle quali sia stata iniziata e non ultimata una costruzione.

Cessano di essere soggette all'imposta, di cui alla presente legge, le aree utilizzate per costruzioni, la cui ultimazione sia comprovata da idoneo documento, rilasciato dalla competente Autorità comunale.

Art. 3. — L'avvenuta costruzione o l'inizio di essa fanno perdere la qualifica di fabbricabile ad una superficie di terreno attiguo o circostante al fabbricato e formante con esso un tutto unico da determinarsi in base al piano regolatore esistente o al piano di ricostruzione o al regolamento edilizio o, se questi non esistessero, in base alle situazioni e alle esigenze locali. In ogni caso il rapporto tra le superfici fabbricate e le superfici da considerarsi attigue o circostanti al fabbricato, deve essere fissato, per le diverse zone del territorio comunale, con delibera del Consiglio comunale.

Tenendo conto dei criteri di cui al comma precedente è comunque demandato ai Consigli comunali di deliberare i criteri di classificazione delle aree fabbricabili, in base anche alle diverse situazioni locali.

Art. 4. — Sono esenti dall'imposta le aree di proprietà dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Art. 5. — L'imposta grava sul valore complessivo dei singoli appezzamenti di terreno fabbricabile siti in un Comune ed intestati in catasto ad un medesimo proprietario. Tale valore è accertato ai sensi del successivo art. 7.

Per le aree coltivate l'imposta colpisce la parte di valore residua dopo la detrazione di una somma equivalente alla capitalizzazione del reddito dominicale colpito da imposta fondiaria.

Il tasso di capitalizzazione del reddito dominicale viene determinato a giudizio insindacabile del Consiglio comunale.

Art. 6. — Le aliquote dell'imposta vengono graduate con criteri di progressività tra minimi dello 0,50 per cento e massimi dell'8 per cento mediante delibera del Consiglio comunale ed applicate con riferimento al valore complessivo di tutti gli appezzamenti di terreno fabbricabile siti nel Comune ed appartenenti ad un medesimo proprietario.

I Consigli comunali — allo scopo di non colpire terreni di modesta entità che siano permanentemente adibiti ad uso diverso da quello della fabbricazione o che comunque non rientrino nel mercato delle aree fabbricabili — dovranno anche deliberare un minimo di estensione e di valore di terreno da mandare esente dall'imposta.

Art. 7. — Agli effetti della presente imposta i contribuenti presenteranno denuncia del valore delle aree fabbricabili di loro proprietà, entro il 20 settembre di ogni anno.

Nella denuncia ogni contribuente dovrà descrivere partitamente l'estensione, la ubicazione, i dati catastali e il valore di ogni singolo appezzamento di sua proprietà, oltre che indicarne l'estensione e il valore complessivo sul quale dovrà essere applicata l'imposta ai sensi dei precedenti articoli 5 e 6.

Art. 8. — Le deliberazioni adottate dal Consiglio comunale ai sensi degli articoli precedenti non sono sottoposte al controllo di merito della Giunta provinciale amministrativa.

Nei casi in cui sia avanzato ricorso avverso la determinazione di valore di cui all'art. 7, secondo comma, i Comuni sono autorizzati a iscrivere a ruolo provvisoriamente l'imposta su 2/3 del valore accertato d'ufficio.

Art. 9. — Al fine di favorire la costituzione di patrimoni comunali di aree fabbricabili previste dall'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1152, i Comuni sono autorizzati ad espropriare le aree fabbricabili ad un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal rispettivo proprietario agli effetti dell'imposta di cui alla presente legge, e in mancanza di tale dichiarazione al prezzo corrispondente al valore accertato d'ufficio da parte del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5.

A tal fine la Cassa depositi e prestiti è tenuta a fornire mutui ai Comuni da garantirsi con delegazione o pegno sul provento dell'imposta in parola, oppure in mancanza con garanzie rilasciate dallo Stato.

Art. 10. — L'espropriazione di cui al precedente articolo avviene mediante ordinanza del Sindaco, previa decisione del Consiglio comunale, con la procedura di urgenza di cui all'art. 20 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383.

Contro l'ordinanza è ammesso ricorso al Consiglio di Stato, per motivi di legittimità.

Art. 11. — Il provento dell'imposta di cui alla presente legge sarà destinato dal Comune come segue:

a) il 40 per cento per la costruzione di case popolari;

b) il 40 per cento per la costruzione di case economiche da assegnarsi in locazione a famiglie che abitino in tuguri o in condizione di grave affollamento, a canoni fissati in proporzione ai redditi familiari;

c) il 20 per cento per l'erogazione di contributi al servizio di ammortamenti e interessi di mutui per riparazioni di stabili appartenenti a proprietari il cui reddito familiare non superi le lire 720.000 annue.

3 Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare.

Disegno di legge di iniziativa governativa n. 1181, presentato dall'On. Romita, Ministro dei Lavori Pubblici, al Senato della Repubblica il 13 ottobre 1955

Art. 1. — Per favorire l'acquisizione a prezzo equo delle aree occorrenti alla costruzione di alloggi di carattere popolare e popolarissimo da parte dello Stato e degli altri enti indicati nel successivo articolo 9, i Comuni formano, secondo le norme della presente legge, i piani delle zone da destinare all'edilizia popolare.

Art. 2. — Alla formazione dei piani debbono provvedere i Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti.

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'interno, possono altresì essere autorizzati a provvedere alla formazione dei piani i Comuni nei quali in base ai risultati del censimento del 1951 si sia verificato un incremento demografico non inferiore al 10 per cento nei confronti del rilevamento effettuato nel 1936.

Qualora nel termine di 180 giorni decorrente, rispettivamente, dalla data di entrata in vigore della presente legge o da quella del decreto ministeriale di cui al comma precedente, i Comuni non abbiano deliberato il piano, il Provveditorato regionale alle opere pubbliche ne dà comunicazione al Prefetto il quale provvede ai sensi dell'art. 19 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 e sostituito con la legge 8 marzo 1949, n. 277.

Art. 3. — L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia popolare ed al suo prevedibile sviluppo nel sessennio successivo all'entrata in vigore della presente legge.

Le aree da comprendere nei piani sono prescelte nelle zone periferiche dei centri urbani, già classificate residenziali in base ai piani regolatori vigenti; ove siano scelte fuori dei limiti territoriali del piano regolatore vengono a costituire parte integrante di esso.

Qualora non esista piano regolatore le zone riservate all'edilizia popolare sono comprese in un programma di fabbricazione, il quale è compilato a norma dell'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ed è approvato a norma del successivo articolo 7.

Art. 4. — Il piano deve contenere i seguenti elementi:

a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonchè ad edifici pubblici e di culto;

b) la suddivisione in lotti delle aree, con la indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici.

Art. 5. — Il progetto del piano è costituito dai seguenti elaborati:

1) planimetria in scala non inferiore a 1 : 10.000, contenente le previsioni del piano regolatore, ovvero, quando questo non esista, le indicazioni del programma di fabbricazione, con la precisa individuazione delle zone destinate all'edilizia popolare;

2) planimetria in scala non inferiore ad 1 : 20.000 disegnata sulla mappa catastale e contenente gli elementi di cui al precedente articolo 4;

3) gli elenchi catastali delle proprietà comprese nel piano;

4) relazione illustrativa e breve compendio delle norme urbanistiche edilizie per la buona esecuzione del piano;

5) breve relazione sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano.

Art. 6. — Il piano entro quindici giorni dalla sua deliberazione da parte del Consiglio comunale deve essere depositato nella segreteria comunale per la durata di quindici giorni.

L'eseguito deposito è reso noto al pubblico mediante avviso da affiggere all'Albo del Comune ed in altri luoghi pubblici e da inserire nel Foglio annunzi legali della Provincia nonchè, ove trattisi di Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, in almeno un giornale quotidiano tra quelli localmente più diffusi.

Entro venti giorni dalla data di affissione dell'avviso nell'Albo comunale gli interessati possono presentare al Comune osservazioni ed opposizioni.

Il piano, ove comprenda aree di proprietà dello Stato deve essere comunicato, a cura del Comune, all'Intendenza di finanza nello stesso termine stabilito per il deposito nella segreteria comunale. Nel caso che le aree siano in uso all'Autorità militare la comunicazione va fatta anche al Ministero della difesa.

I Ministeri delle finanze e della difesa, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione, indicano quali delle aree predette occorrono per esigenze statali o militari. Tale indicazione comporta senz'altro lo stralcio delle aree relative dal piano.

Decorso il periodo per le opposizioni e osservazioni nonchè il termine di quarantacinque giorni ove il piano comprenda aree demaniali, il Sindaco, nei successivi venti giorni, trasmette al Provveditore alle opere pubbliche tutti gli atti con le proprie deduzioni sulle osservazioni ed opposizioni presentate.

Il Provveditore, riscontrata la regolarità degli atti, li trasmette entro trenta giorni al Ministero dei lavori pubblici con una sommaria relazione della Sezione urbanistica regionale.

La procedura prevista dal presente articolo si applica anche per i piani redatti dal Comune dopo l'intervento del Prefetto ai sensi dell'articolo 2, ultimo comma.

Art. 7. — I piani sono approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il decreto di approvazione del piano, con gli atti allegati, è depositato nella segreteria comunale a libera visione del pubblico ed è notificato nella forma delle citazioni a cura del Sindaco, a ciascun proprietario degli immobili vincolati dal piano stesso, entro un mese dalla data di inserzione nella « Gazzetta Ufficiale » dell'avviso di cui al comma seguente.

Dell'approvazione del piano è data notizia mediante avviso da inserire nella « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica.

Art. 8. — I piani approvati a norma del precedente articolo 7 hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ed hanno efficacia per la durata di sei anni dalla data della loro approvazione.

L'approvazione dei piani equivale anche a dichiarazione di indifferibilità e urgenza delle opere in essi previste, comprese le costruzioni di alloggi di carattere popolare e popolarissimo.

Le aree incluse nei piani approvati rimangono vincolate, per tutto il periodo di efficacia del piano, alla costruzione di fabbricati di carattere popolare e sono soggette ad espropriazione secondo le disposizioni degli articoli seguenti.

Art. 9. — Le aree edificabili di cui alla presente legge possono essere richieste, per la costruzione di case di tipo popolare e popolarissimo:

a) dallo Stato;

b) dall'Istituto nazionale per le case agli impiegati dello Stato e dagli Istituti per le case popolari;

c) dai Comuni, dalle Provincie e dagli altri Enti indicati nell'articolo 16 del testo unico delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni ed integrazioni, che abbiano ottenuto la concessione di contributi;

d) dall'I.N.A.-Casa.

Art. 10. — Ogni anno, in relazione al fabbisogno di aree per le costruzioni degli Enti indicati nell'articolo 9 e per i servizi di carattere generale di cui all'articolo 18, viene compilato l'elenco delle aree da acquistarsi o espropriarsi da parte degli Enti stessi.

L'elenco è compilato da una Commissione provinciale presieduta dal Prefetto o da un suo delegato e composta:

a) dall'Ingegnere capo del Genio civile;

b) dal Capo della Sezione urbanistica regionale;

c) dall'Ingegnere capo dell'Ufficio tecnico erariale;

d) dal Presidente dell'Istituto provinciale per le case popolari;

e) da un rappresentante dell'I.N.A.-Casa;

f) dal Sindaco del Comune al quale il piano si riferisce.

I componenti di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*) possono farsi sostituire da un loro delegato.

L'Ufficio tecnico erariale completa l'elenco delle aree con l'indicazione del valore di ogni area, determinato a norma dell'articolo 11.

Art. 11. — Il valore delle aree è determinato a norma dell'articolo 46, quarto comma, del testo unico delle leggi sull'edilizia economica e popolare, approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165.

Art. 12. — Gli elenchi compilati a norma del precedente articolo 10, con l'indicazione del valore delle aree, sono pubblicati nell'Albo comunale e notificati con la forma delle citazioni, a cura del Sindaco, ai proprietari interessati.

Art. 13. — Gli Enti indicati nell'articolo 9 indicano al Prefetto le aree da essi prescelte per le loro costruzioni.

Il Prefetto accerta che le aree indicate sono comprese nell'elenco di cui all'articolo 10, e dà notizia della richiesta ai proprietari, i quali entro il perentorio termine di 30 giorni dalla comunicazione possono dichiarare di essere disposti alla cessione bonaria.

La dichiarazione del proprietario di essere disposto alla cessione bonaria è dal Prefetto comunicata all'Ente che ha richiesto l'area. Qualora gli Enti richiedenti siano più, il Prefetto fa la comunicazione all'Ente che precede nell'ordine indicato dall'articolo 9; ove trattisi di Enti di cui alla lettera *c*) di tale articolo l'ordine, tra essi, è quello indicato dall'articolo 16 del testo unico approvato con regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165.

Il prezzo di acquisto delle aree cedute a norma del precedente comma è pari al valore determinato ai sensi dell'articolo 11, aumentato di un ventesimo.

Art. 14. — Qualora entro il termine di cui al precedente articolo 13 non sia intervenuta la dichiarazione di cessione bonaria, il Prefetto procede alla espropriazione.

A tale fine è sufficiente che l'Ente richiedente esibisca al Prefetto la prova dell'avvenuto deposito della indennità di espropriazione in misura pari al valore determinato a norma dell'articolo 11: il Prefetto, ricevuta tale prova, emette senza indugio il decreto di espropriazione.

Qualsiasi contestazione concernente l'indennità di esproprio non interrompe il corso dell'espropriazione e non ne impedisce gli effetti. L'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di 30 giorni dalla data di notificazione del decreto di espropriazione.

Art. 15. — Le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diretto dominio e, in genere, ogni altra azione esperibile sulle aree soggette ad espropriazione non possono interrompere il corso di questa nè impedirne gli effetti.

Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti dei terzi, compresi quelli di uso civico, si trasferiscono, ad ogni effetto, sulla indennità di espropriazione.

Art. 16. — I proprietari delle aree incluse nei piani approvati a norma della presente legge conservano la facoltà di costruire direttamente sull'area stessa fabbricati che abbiano le caratteristiche di abitazioni di tipo popolare, purchè ne facciano apposita dichiarazione al Sindaco entro il termine perentorio di 30 giorni decorrenti dalla notificazione prevista dall'articolo 12.

Coloro che si valgono della facoltà di costruire direttamente devono iniziare le costruzioni entro 180 giorni dalla data della dichiarazione di cui al comma precedente e ultimarle entro il biennio successivo.

L'accertamento dell'inizio e della ultimazione della costruzione è effettuato dagli Uffici del Genio civile.

Qualora le costruzioni non siano iniziate nel predetto termine di 180 giorni, le aree relative sono destinate ad acquisti ed espropri secondo le norme della presente legge, ma il prezzo di acquisto o l'indennità sono corrisposte al proprietario con una riduzione del 10 per cento a titolo di penale.

L'ammontare della penale è corrisposto al Comune direttamente dall'acquirente o espropriante ed è impiegato nelle opere di cui all'articolo 19.

Qualora i lavori siano stati iniziati ma non ultimati nei termini di cui al secondo comma, il Ministro per i lavori pubblici promuove la espropriazione della costruzione per completarla e destinarla alle categorie di cui alla legge 9 agosto 1954, n. 640.

Non può farsi luogo all'espropriazione se il ritardo nell'ultimazione sia stato causato da forza maggiore.

Art. 17. — Allo scopo di accertare che i fabbricati da costruire a cura dei proprietari a norma del precedente articolo 16 abbiano le caratteristiche delle abitazioni di tipo popolare, il progetto di costruzione, prima di essere esibito al Comune, deve riportare il visto dell'Ingegnere capo del Genio civile.

L'ingegnere capo del Genio civile esercita la vigilanza sulle costruzioni per assicurare la rispondenza alle norme della presente legge e, ove ne constati l'inosservanza, ordina l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultino necessari per la modifica delle costruzioni.

In caso di contravvenzione all'ordine di sospensione si applicano le sanzioni prevedute dall'articolo 41, lettera *b*) della legge 17 agosto 1942, numero 1150.

La dichiarazione di abitabilità dei fabbricati di cui al presente articolo è rilasciata previa esibizione al Comune di un certificato dell'ingegnere capo del Genio civile attestante che la costruzione eseguita è conforme al progetto vistato ai sensi del primo comma.

Art. 18. — Le disposizioni della presente legge si applicano nei confronti di coloro che risultino proprietari, da data anteriore al 1° luglio 1954, di una o più aree edificabili di estensione non superiore, in complesso, a 2000 mq. nel Comune che ha formato il piano, a condizione, però, che l'utilizzazione dell'area stessa non sia in contrasto con le previsioni del piano.

Art. 19. — I Comuni sono obbligati a provvedere alla sistemazione della rete viabile delle zone incluse nei piani di cui alla presente legge, a dotarle dei necessari servizi igienici e ad allacciarle alla rete dei pubblici servizi.

Art. 20. — L'aliquota del 30 per cento di cui all'articolo 6 della legge concernente le imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili, l'importo delle penali di cui all'articolo 16, quinto comma, e il ricavato delle vendite di cui all'articolo 21 sono destinate con precedenza dal Comune alle spese per acquisto o espropriazione delle aree a norma della presente legge e della legge concernente le imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili e alle spese per i servizi di carattere generale di cui all'articolo 19.

Art. 21. — Le aree espropriate ai sensi dell'articolo 10 della legge concernente le imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili sono di norma destinate all'edilizia popolare e dal Comune utilizzate direttamente o cedute agli Enti di cui al precedente articolo 9.

Nel caso che le aree espropriate ai sensi del comma precedente non siano idonee alla costruzione di edilizia di tipo popolare il Ministero dei lavori pubblici può autorizzare il Comune ad alienarle.

Il prezzo di vendita delle aree di cui al presente articolo è, in ogni caso, determinato dall'Ufficio tecnico erariale ed approvato dal Prefetto. In caso di diniego dell'approvazione, il prezzo di vendita è determinato dal Ministero delle finanze.

Art. 22. — Salve le agevolazioni tributarie consentite dalle vigenti disposizioni, gli atti di acquisto o di espropriazione di cui agli articoli 13 e 14 della presente legge sono sottoposti a registrazione a tassa fissa e le imposte ipotecarie sono ridotte al quarto.

Gli onorari notarili sono ridotti alla metà.

Qualora le aree acquistate o espropriate non possano, per qualsiasi ragione, essere utilizzate dagli enti per i fini della presente legge o siano lasciate senza uso per un periodo di cinque anni dall'acquisto, si incorre nella decadenza dei benefici fiscali previsti dal presente articolo.

4 Imposizioni sull'incremento di valore dei beni immobili.

Disegno di legge d'iniziativa governativa presentato dall'On. Andreotti, Ministro delle Finanze, al Senato della Repubblica nella seduta del 14 ottobre 1955, n. 1183

TITOLO I

IMPOSTA SULLE AREE FABBRICABILI

Art. 1 - Comuni impositori. — I Comuni capoluoghi di provincia, o riconosciuti stazioni di soggiorno, cura e turismo ai sensi del regio decreto-legge 15 aprile 1926, n. 765, o che in base all'ultimo censimento presentino un incremento di popolazione superiore al 15 per cento rispetto al censimento precedente, sono autorizzati ad istituire una imposta sulle aree fabbricabili.

Art. 2 - Aree soggette all'imposta. — Sono assoggettabili all'imposta di cui al precedente articolo le aree destinate all'espansione dell'aggregato urbano giusta il piano regolatore generale.

Sono pure assoggettabili le aree comprese in una rete stradale in stato di viabilità od alla medesima attigue entro la distanza di metri 500 dal punto più vicino. Le aree di cui al presente comma devono essere delimitate mediante deliberazione del Consiglio comunale su apposita planimetria soggetta alle approvazioni di cui al successivo articolo 16.

Sono assoggettabili all'imposta anche le aree che pur essendo di fatto aggregate a lotti edificati, non possono considerarsi a servizio delle costruzioni esistenti, e quelle aree che siano occupate da costruzioni abusive od a carattere provvisorio.

L'imposta è applicabile alle aree il cui valore raggiunga quello minimo per metro quadrato da determinarsi dal Consiglio comunale.

Art. 3 - Valore imponibile. — Il valore imponibile delle aree ai fini dell'imposta di cui al presente titolo è costituito dalla differenza tra il valore di comune commercio dell'anno anteriore a quello di applicazione ed il valore dell'area quale terreno agricolo.

Non si tiene conto dei pesi che gravano sul fondo quando non influiscano sul valore delle stesse. Non si tiene conto inoltre dei contratti di affittanza, di colonia e simili, nonchè delle servitù costituite posteriormente alla entrata in vigore della presente legge, salvo che derivino da successione, dalla legge, da provvedimenti della pubblica amministrazione o da sentenza.

Il valore agricolo si determina capitalizzando al 100 per

2 il reddito dominicale catastale assoggettabile all'imposta complementare.

Per le aree vincolate all'edilizia popolare mediante provvedimenti del Ministero dei lavori pubblici ai sensi della legge relativa resta sospesa l'applicazione dell'imposta fino a quando è determinato il valore ai fini dell'esproprio.

Art. 4 - Aliquota. — L'imposta viene applicata con aliquota progressiva determinata in ragione del valore a metro quadrato, entro la misura massima del 5 per cento, esclusa qualsiasi supercontribuzione.

Art. 5 - Debitore dell'imposta. — L'imposta è dovuta dal proprietario o dal nudo proprietario.

Nel caso di enfiteusi sono applicabili le norme dell'art. 964 del Codice civile e nel caso di usufrutto sono applicabili le norme del successivo articolo 1009.

Se vi è diritto di superficie, l'imposta è dovuta dal titolare di esso.

Art. 6 - Destinazione del gettito. — Il gettito dell'imposta di cui al presente titolo è utilizzato per il conseguimento dei fini di istituto dei Comuni, con precedenza, limitatamente al 30 per cento, per i fini indicati nell'articolo 20 della legge contenente disposizioni sulle aree edificabili per l'edilizia popolare.

Art. 7 - Dichiarazioni e rettifiche. — I titolari di diritti reali, tenuti al pagamento dell'imposta a norma dell'articolo 5, devono presentare la dichiarazione annuale delle aree e del relativo valore. La dichiarazione non è necessaria da parte dei contribuenti già iscritti a ruolo o che comunque abbiano già prodotto precedente dichiarazione quando le condizioni di tassabilità siano rimaste invariate.

La dichiarazione può, inoltre, essere presentata dal nuovo titolare in occasione del trasferimento di proprietà.

Il Comune ha facoltà di procedere all'accertamento d'ufficio ed alla rettifica dei valori dichiarati.

Art. 8 - Espropri. — Ai fini dell'incremento edilizio, il Comune è autorizzato ad espropriare in tutto o in parte le aree ad un prezzo corrispondente al valore integrale dichiarato agli effetti dell'imposta maggiorata del 20 per cento e, in mancanza di tale dichiarazione, a quello corrispondente al valore accertato d'ufficio ai sensi dell'articolo precedente e reso definitivo.

Per tale esproprio deve corrispondersi al proprietario, oltre che il prezzo dell'area espropriata determinato ai sensi del comma precedente, anche un indennizzo commisurato al deprezzamento eventualmente subito, per effetto dell'esproprio parziale, dalla residua area di proprietà.

Nel caso che sia stato prodotto ricorso, l'esproprio può aver luogo anche prima della definizione dell'accertamento, sulla base del valore imponibile indicato nel reclamo e, in caso di omessa dichiarazione, sulla base dei due terzi di quello accertato.

I titolari di diritti reali, pregiudicati dalla dichiarazione del proprietario che abbia determinato il pagamento di un indennizzo inferiore almeno di un quarto al valore reale, possono rivalersi contro il proprietario medesimo.

Non sono suscettibili di esproprio le aree vincolate all'edilizia popolare mediante provvedimenti approvati dal Ministero dei lavori pubblici ai sensi della legge relativa.

Art. 9 - Cessazione dell'imposta. — L'imposta cessa con l'utilizzazione a scopo edificatorio dell'area.

La dichiarazione di abitabilità determina la cancellazione dai ruoli ed il diritto al rimborso della imposta pagata a partire dal 1° gennaio dell'anno antecedente a quello del rilascio della dichiarazione stessa.

Lo stesso effetto si determina col decorso di sei mesi dalla presentazione della domanda di dichiarazione di abitabilità, senza che questa sia stata negata od accolta.

In luogo della dichiarazione di abitabilità può essere presentata una attestazione dell'Ufficio tecnico erariale o dell'Ufficio del Genio civile, relativa alla avvenuta utilizzazione dell'area a scopo edificatorio.

Con il rilascio della licenza di costruzione è sospesa per il Comune ogni possibilità di esproprio per l'area al servizio della progettata costruzione, semprechè entro 60 giorni dalla licenza i lavori siano effettivamente iniziati e siano ultimati entro due anni dal rilascio della licenza stessa.

In caso di mancato inizio dei lavori, o di mancato completamento di essi nei termini su indicati, l'esproprio può essere effettuato aggiungendo al prezzo previsto dall'articolo 8 il costo delle opere eventualmente eseguite.

TITOLO II

CONTRIBUTO DI MIGLIORIA SPECIFICA

Art. 10 - Enti impositori, oggetto, debitori. — Il contributo di miglioria specifica sul maggior valore dei beni immobili dipendente dall'esecuzione di opere pubbliche può essere applicato, oltre che da tutti i Comuni, anche dalle Amministrazioni provinciali, limitatamente, per queste ultime, alle proprietà extra-urbane il cui valore sia accresciuto per effetto dell'esecuzione di opere pubbliche provinciali.

Si osserva il disposto dell'articolo 5.

Art. 11 - Aliquota, determinazione dell'incremento di valore. — L'aliquota del contributo non può superare il 50 per cento dell'aumento di valore.

L'incremento di valore dei beni rustici ed urbani soggetti al contributo si determina in base alla differenza tra il prezzo di mercato risultante dopo l'esecuzione dell'opera pubblica ed il prezzo di mercato dell'anno anteriore a quello della deliberazione dell'opera medesima.

Ove l'incremento di valore dipenda anche da cause diverse dall'opera pubblica, il contributo è applicabile soltanto alla parte dell'incremento derivante dall'opera medesima.

Dall'incremento di valore si detrae quello dei beni eventualmente conferiti, nonchè le spese sostenute e la presunta remunerazione dell'opera prestata dal contribuente e da altri componenti la famiglia per migliorare i beni a cui l'incremento si riferisce.

Art. 12 - Accertamento. — Il contributo di miglioria specifica si applica in occasione del primo trasferimento di proprietà.

Il calcolo dell'incremento del valore si effettua sulla base di quello determinato dagli uffici finanziari dello Stato ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro o di successione.

La liquidazione del contributo avviene, di regola, al momento della determinazione definitiva del valore da parte di detti uffici; tuttavia, in pendenza di tale determinazione, può essere liquidato provvisoriamente il contributo sulla base del valore dichiarato dagli interessati, salvo conguaglio.

È fatto obbligo agli uffici del registro di comunicare, senza spesa, al Comune o alla Provincia che ne facciano richiesta, tutte le notizie relative ai contratti di trasferimento degli immobili compresi nelle zone soggette a contributo.

Ove, entro un triennio dal collaudo dell'opera, non avvengano trasferimenti di proprietà, il Comune e la Provincia procedono, in via presuntiva, all'accertamento dell'incremento di valore.

TITOLO III

CONTRIBUTO SUL MAGGIOR VALORE DERIVANTE DA MUTAMENTI DI PIANO REGOLATORE

Art. 13 - Enti impositori, oggetto, debitore. — I Comuni, indicati nell'articolo 1, possono istituire un contributo sul maggior valore derivante alle aree da mutamenti di destinazione, per effetto di piani regolatori particolareggiati di esecuzione.

È soggetto al contributo l'incremento di valore derivante ad un'area per il più redditizio sfruttamento edificatorio reso possibile da varianti al piano regolatore particolareggiato di esecuzione, indipendentemente dall'attuazione di opere e servizi pubblici e dall'espansione dell'abitato.

Detto contributo colpisce anche le aree costituenti accessori di fabbricati preesistenti, allorquando ne viene consentita l'edificazione.

Non è soggetto al contributo il maggior valore derivante dall'ampliamento o dalla sopraelevazione effettuati senza la demolizione dei fabbricati preesistenti, quando non superino un quinto della cubatura.

Si osserva il disposto dell'articolo 5.

Art. 14 - Aliquota, determinazione dell'incremento di valore. — Il contributo è applicabile nella misura massima del 50 per cento dell'incremento di valore derivante all'area a seguito della variante del piano regolatore particolareggiato di esecuzione. Tale incremento viene determinato dalla differenza fra il valore dell'area al momento del rilascio della licenza di costruzione e quello che l'area stessa aveva nell'anno anteriore alla deliberazione del Comune relativa alla variante.

A tale fine si tiene conto dell'area o della porzione della medesima che beneficia dell'incremento di valore computandosi la superficie a servizio della nuova costruzione.

Art. 15 - Pagamento del contributo. — Il pagamento del contributo ha luogo, salvo conguaglio, al momento del rilascio della licenza di costruzione per la metà di quello provvisoriamente determinato dal Comune, e per il resto in dieci semestralità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 21.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 16 - Deliberazioni e approvazioni. — Le deliberazioni istitutive delle imposte di cui alla presente legge e delle relative norme di applicazione, previa affissione all'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, sono soggette all'approvazione del Ministero delle finanze, sentito il parere della Giunta provinciale amministrativa.

Art. 17 - Esenzioni. — Sono esenti dalle imposte previste dalla presente legge le aree sulle quali non possono, per l'esistenza di servitù, di altri vincoli, ovvero per qualsiasi causa, sorgere nuove costruzioni, fino a quando permangono detti impedimenti.

I vincoli costituiti mediante convenzione devono avere carattere continuativo e devono risultare da atto pubblico debitamento trascritto all'Ufficio dei registri immobiliari anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, a meno che non si tratti di convenzioni con il Comune.

Qualora sulle suddette aree venissero effettuate delle costruzioni, le aree stesse sono assoggettate ai tributi di cui ai precedenti titoli, con effetto dalla data di istituzione di ciascun tributo.

In ogni caso, l'imposta di cui al titolo primo è limitata alle ultime cinque annualità.

Art. 18 - Concorso di più tributi. — Nel caso in cui ricorra l'applicazione di due o più tributi di cui alla presente legge, si applica ciascuno dei medesimi sul rispettivo incremento di valore.

Ove questo non sia determinabile, ciascun tributo si applica su di un importo pari all'incremento totale di valore dell'area diviso per il numero dei tributi cui l'area stessa è assoggettabile.

L'applicazione di ciascuno dei tributi previsti dagli articoli 10 e 13 sopra gli stessi beni per la medesima opera pubblica o variazione di piano regolatore particolareggiato di esecuzione è consentita una sola volta.

Art. 19 - Prescrizione. — L'accertamento dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili prevista nel titolo I può effettuarsi per l'anno in corso e per i due precedenti, salvo il caso di cui all'ultimo comma dell'articolo 17.

Il Comune e la Provincia decadono dalla facoltà di applicare il contributo di miglioria specifica qualora entro l'anno dal collaudo dell'opera pubblica non abbiano adottato la deliberazione istitutiva.

Entro il termine di tre anni, decorrente dalla verificatasi modificazione del piano regolatore particolareggiato di esecuzione che consente un più redditizio sfruttamento edificatorio, si prescrive l'applicazione del contributo di cui all'articolo 13.

Art. 20 - Contenzioso. — Per le denunzie e per l'accertamento si osservano, compatibilmente con le disposizioni dei precedenti articoli, le norme del capo XIX del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175.

Le controversie circa l'applicazione delle imposte contemplate nella presente legge sono decise in primo grado dalle Commissioni distrettuali delle imposte ed in secondo grado dalle Commissioni provinciali, con l'osservanza delle relative norme processuali.

Art. 21 - Riscossione. — La riscossione della imposta sulle aree fabbricabili si effettua in base a ruoli annuali.

Il contributo sul maggior valore derivante da mutamento del piano regolatore particolareggiato di esecuzione, detratta la quota già versata, si riscuote in dieci rate semestrali.

Il contributo di miglioria specifica si riscuote in dieci rate semestrali. Il contribuente ha facoltà di anticipare in tutto o in parte il pagamento del contributo; in tal caso ha diritto allo sconto al tasso dell'interesse legale per il periodo dell'anticipazione.

Il Comune e la Provincia possono, su richiesta dell'interessato, autorizzare il pagamento in un numero di rate non superiori a venti, con l'aggiunta dell'interesse annuo al tasso legale per ogni semestralità oltre il quinquennio, salvo sempre al contribuente il diritto di rinunziare, in ogni tempo, alla dilazione totale o parziale, con esonero dal relativo interesse.

Alla riscossione delle imposizioni contemplate dalla presente legge sono applicabili le norme, i privilegi e la procedura speciale privilegiata previsti dalle disposizioni in vigore per la riscossione delle imposte fondiarie, salve quelle contenute nei precedenti articoli.

Art. 22 - Abrogazione di disposizioni incompatibili. — Le disposizioni contenute negli articoli 236 a 246 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni sono abrogate.

Strumenti legislativi per l'attuazione dei P. R.

Relazione di Giovanni Astengo presentata al V Convegno dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Firenze, Novembre 1955

È mio non facile compito di introdurre il III tema del Convegno. Certo, la complessità e la delicatezza della materia e la mia inadeguata preparazione giuridica, sommate alle difficoltà pratiche di redigere una relazione che tenga conto anche dei contributi della vigilia, mi hanno, in questi giorni, più volte scoraggiato; se non mi sottraggo ai doveri di relatore è esclusivamente in considerazione dell'impegno che anch'io sento, come voi sentite, di fronte alla incipiente e sempre più estendentesi attuazione dei P. R., attuazione che costituisce la meta finale dei nostri progetti, e l'unico scopo della nostra azione e dei nostri studi, senza la quale studi, azione e progetti sono assolutamente privi di significato e di sostanza.

Mi propongo in questa relazione di tracciare in sintesi un quadro generale dei principali problemi aperti in materia di attuazione dei P. R, dalla legislazione vigente ed in primo luogo dal fondamentale testo della legge 17 agosto 1942, n. 1150; di discutere, alla luce dell'esperienza fin qui acquisita, limiti e lacune della struttura legislativa urbanistica e di avanzare possibili emendamenti atti ad integrarla ed a renderla efficiente ed operante, riassumendo osservazioni e proposte contenute nelle varie relazioni presentate, e tenendo presenti i risultati in gran parte inediti cui era pervenuta nel 1951-52 la Commissione istituita dall'I.N.U. per lo studio della riforma della legge urbanistica. Sulla traccia di questo sommario canovaccio, mi auguro che la discussione possa giungere a qualche precisa conclusione.

Entrerò subito nel tema, proponendo alla vostra attenzione il primo quesito: «*Quando inizia l'attuazione del P.R.G.?*».

La risposta, dal punto di vista giuridico, è ovvia e perentoria: *l'attuazione di un Piano ha inizio con la sua approvazione.*

A partire dalla data del decreto di approvazione il piano generale ha infatti, secondo la legge del 1942, valore normativo a tempo indeterminato per *tutti* i proprietari di immobili.

L'esperienza dei primi anni di applicazione della legge ha tuttavia richiesto che tale data venisse anticipata.

Ciò è avvenuto con la legge 3 novembre 1952, n. 1902 sulle «misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei Piani Regolatori», mediante la quale sono stati conferiti al Sindaco i noti poteri di sospensiva sulle domande di autorizzazione a costruire, a partire dalla data della delibera comunale di adozione del piano. Con tale legge l'attuazione del piano è stata così anticipata ufficiosamente alla data di adozione del piano stesso. È stato questo un passo decisivo rispetto alla legge del '42, in quanto, fornendo alle Amministrazioni poteri discrezionali di pianificazione tali da consentire immediati interventi, sia pur solo cautelativi e negativi, ha conferito all'istituto del P. R. quel valore e quella dignità che prima di tale legge erano ad esso scarsamente attribuiti, tanto da render luogo comune l'opinione che l'approvazione del piano coincidesse con l'immediato inizio della sua revisione.

Fu, se non erro, la dolorosa esperienza del P. R. di Milano, approvato nell'estate del 1953 ed in molte zone irreparabilmente compromesso dall'attività edilizia che dopo il '51 era entrata in fase esplosiva, a consigliare la legge sulle misure di salvaguardia.

Ed ora consentitemi di domandarvi se tali misure, che tutti abbiamo stimato e stimiamo opportune e benefiche, siano da considerarsi completamente rispondenti allo scopo per le quali sono state istituite.

La risposta ci viene dall'esperienza. Noi tutti sappiamo che, perchè un piano incida in modo efficace sulle iniziative e sui programmi edilizi, è necessario che la sua azione di guida abbia inizio assai prima della data di approvazione e di quella di adozione: sarebbe infatti augurabile che fin dalle prime fasi di studio, formulati i primi fondamentali orientamenti del piano, fosse possibile al Sindaco di sospendere o rifiutare la concessione di licenza per quei progetti che contrastassero colle direttive formulate. Si rendono cioè necessarie per il Piano generale allo studio delle misure di salvaguardia «*precauzionali e preventive*» analoghe a quelle già istituite per i piani di ricostruzione dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402, che, all'art. 13, conferiva al Prefetto poteri di sospensiva *fin dalla data di pubblicazione degli elenchi dei Comuni obbligati a redigere il Piano di Ricostruzione.* Esse darebbero alle Amministrazioni un'arma per difendersi dall'assalto di quei privati che, per evitare di essere colpiti dall'imposizione di vincoli o da temute limitazioni di sfruttamento e spinti ad agire tumultuariamente proprio per imporre un fatto compiuto, inizino opere e sollecitino licenze di progetti chiaramente in contrasto col piano in fieri.

Il problema è stato da tempo avvertito: una risposta era già stata data a suo tempo dalla Commissione dell'I.N.U.

che aveva proposto misure di salvaguardia a decorrere dalla data in cui il Provveditore regionale dalle OO.PP. abbia comunicato ai Comuni interessati le conclusioni della conferenza dei servizi; una seconda risposta è data ora dall'ing. Amati, che, nella sua ponderosa relazione, alla quale faremo più volte ricorso nello svolgimento dei nostri argomenti, propone a tale scopo una rapida stesura di un programma di fabbricazione, come prima fase della formazione di un P. R. G. La proposta Amati potrebbe essere sviluppata; tuttavia, riteniamo che questa strada non sia la più breve ed efficace, soprattutto se per la approvazione del programma di fabbricazione deve seguirsi la stessa lunga procedura indicata dalla legge urbanistica per i regolamenti edilizi.

Ed inoltre per un Comune che intenda redigere il P. R. G. non si tratta di stabilire un programma di fabbricazione indefinito, come quello previsto dalla l.u., ma solo un *programma temporaneo* per concedere la costruzione in determinate zone ed escluderla in altre in attesa del P. R.

Riteniamo pertanto che, formulato tale programma temporaneo, adottato con delibera comunale e presentato alla Conferenza dei servizi, esso possa esser sufficiente base per l'esercizio delle misure preventive e cautelative di salvaguardia.

La cui applicazione, oltre agli effetti pratici di indiscussa utilità, conseguirebbe inoltre l'apprezzabile risultato di far sì che l'inizio dello studio di un P. R. coincida con la reale salvaguardia della sua attuazione e con l'inizio della *attività di pianificazione*.

Studio del piano e pianificazione non sarebbero più, come ora sono, due momenti disgiunti, ed il piano perderebbe quel carattere di astrazione, di separazione dalla realtà dei fatti e di impotenza che spesso assume, soprattutto nel caso delle grandi città.

È infatti evidente che nei piccoli Comuni, dove tutti i fatti sono più a portata di mano e quindi maggiormente controllabili, l'intervento cautelativo possa essere oggi esercitato, qualora ve ne sia la volontà, anche in mancanza di una precisa norma legislativa, emettendo ad esempio particolari vincoli di tutela monumentale e paesistica o procrastinando, con speciali motivazioni, la concessione della licenza oltre i termini di 60 gg. prescritti dall'art. 32 della l. u.; ma non si deve dimenticare che la mancata concessione di una licenza, anche motivata, può essere, allo stato attuale delle cose, facilmente impugnata dal privato per illegittimità.

E poichè anche la sola temuta possibilità di contenzioso trattiene generalmente le Amministrazioni dall'interferire sulla concessione delle licenze anche per quelle opere notoriamente e palesemente in contrasto col piano in fieri, ne consegue che resta aperto il problema della necessità della estensione di speciali misure di salvaguardia al periodo formativo del piano. E come tale lo sottopongo alla vostra discussione.

Secondo argomento: *durata ed effetti del piano generale.*

Supponiamo ora che il Piano Regolatore Generale sia stato compilato secondo le prescrizioni di legge, e cioè secondo i quattro elementi prescritti come essenziali dall'art. 7 della l. u.: viabilità principale, zonizzazione, indicazione delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico e delle aree da riservare per le sedi degli edifizi pubblici o di uso pubblico e ad opere e impianti di interesse collettivo. Su questo indirizzo avremo modo di ritornare in seguito.

Supponiamo per ora che il piano redatto conformemente alla legge sia stato presentato al Consiglio Comunale e che siano stati superati gli scogli e le incognite che la relazione Rigotti giustamente mette in luce, ma che vorrebbe eliminare in modo troppo drastico, proponendo di saltare a piè pari la delibera di adozione da parte del Consiglio Comunale per affidare l'approvazione alla Sezione Urbanistica del Provveditorato, sia pure affiancata da una commissione di esperti; proposta che non possiamo condividere perchè la mancata adozione del P. R. con delibera consiliare, oltrechè esautorare l'autonomia locale ed il decentramento amministrativo sanciti dalla Costituzione, verrebbe a snaturare i caratteri e le finalità stesse del piano, che rappresenta per il Comune il proprio programma di opere e di interventi, programma che non può non essere volontariamente assunto con sovrana decisione dall'organo deliberante locale cui spetterà poi di attuare il piano. La proposta Rigotti ispirata ad una visione tecnocratica, equivarrebbe, politicamente, alla imposizione autoritaria del piano dall'alto, imposizione che non possiamo che respingere. Accettiamo dunque consapevolmente scogli ed incognite di un dibattito consiliare, proponendoci, se mai, di eliminare i gravi lamentati inconvenienti di incompetenza tecnica da parte di consiglieri o di interferenze politiche o di pressioni di interessi locali, verificatisi in alcuni comuni proprio in questa delicata fase, con l'invocare una più stretta e fattiva cooperazione ed intesa fra tecnici ed amministratori, fin dalle prime battute della redazione del piano: cooperazione ed intesa, auspicate da Vigliano, che avrebbero il merito di sgominare il campo da equivoci, pregiudizi e malintesi, attraverso contatti umani, e preparerebbero gli amministratori non solo alla delibera di adozione, ma soprattutto alla consapevolezza della nuova funzione della pianificazione urbana, che loro spetta a partire proprio da tale delibera.

Supponiamo dunque che il P. R. sia stato adottato dal Consiglio Comunale e che abbia ricevuto il crisma della approvazione.

Esso entra a questa data ufficialmente in vigore: a tempo indeterminato *tutti i proprietari degli immobili* sono da quel giorno *obbligati* ad osservare nelle costruzioni e nelle ricostruzioni le *linee e le prescrizioni di zona* indicate nel piano. Questa la norma dell'art. 11 della l. u. confermata dall'art. 869 del Codice civile.

Il principio della validità a tempo indeterminato, congiuntamente a quello della variante « in vista di sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale *inattuabilità* del piano medesimo o la *convenienza* di migliorarlo », sancito all'art. 10 della l. u., non sono mai stati posti in dubbio da alcuno; sono state invece da tempo ed in varie occasioni avanzate proposte sulla periodicità della revisione obbligatoria dei P. R. G. (decennale o ventennale), revisione obbligatoria che costituirebbe di per se stessa lo stimolo ad adattare i Piani generali alle evolventisi situa-

zioni economico-demografiche, anche per quei comuni che non avvertissero l'urgenza delle nuove situazioni e la necessità di apportare modifiche al piano. E ritorniamo al piano generale che è entrato in attuazione.

Esso rappresenta, secondo la puntuale definizione della circolare 7 luglio '54 della Direzione Generale dell'Urbanistica, « il *programma* contenente le *direttive* in base alle quali saranno sviluppate le sistemazioni inerenti alle attività costruttive e produttive, nell'àmbito dell'intero territorio comunale».

L'approvazione del piano generale conferisce al Comune secondo la l. u. tre fondamentali poteri di pianificazione:

1) l'esercizio della vigilanza sulle costruzioni (articolo 32) conseguenti all'obbligatorietà di osservanza da parte dei proprietari delle linee e delle prescrizioni di zona del piano (art. 11);

2) la abilitazione alla formazione dei piani particolareggiati (art. 13 e sgg.); e

3) la facoltà di espropriare, in qualsiasi momento, entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui esistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio (art. 18).

L'esercizio combinato di questi tre poteri dovrebbe consentire all'Amministrazione comunale di porre in marcia l'attuazione del programma di direttive contenuto nel piano, secondo un graduale ed elastico sviluppo nel tempo.

L'esperienza tuttavia ci insegna che la messa in moto del piano non è del tutto facile e che molto spesso il piano si arresta nella sua configurazione generale e che l'Amministrazione Comunale, anzichè avvalersi di tutti e tre i poteri di pianificazione, si limita molto spesso al solo esercizio della vigilanza sulle costruzioni, cioè all'aspetto puramente negativo della pianificazione, rinunciando ai due poteri attivi della pianificazione particolareggiata e dell'esproprio preventivo, lumeggiati nella relazione Columbo.

In tali casi la vigilanza tende via via a rallentarsi e le deroghe alle linee ed alle prescrizioni del piano diventano abitudine e norma: è questo evidentemente il fallimento dell'attuazione del piano. Contro questa pessima amministrazione della cosa pubblica, denunciata nella relazione Cerutti, dovranno vigilare gli organi di tutela: le Regioni e, là dove la Costituzione non ha ancora attuato il previsto decentramento regionale, le Prefetture ed i Provveditorati alle OO. PP.

Sarà cura di questi organi richiamare le Amministrazioni locali allo svolgimento del programma previsto dal piano ed esigerne il rispetto, giungendo ove occorra, a surrogarsi ad esse, a norma dell'art. 104 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383. Per stimolare il pieno esercizio dei poteri di pianificazione e l'attuazione del piano sarebbe sufficiente a mio avviso che si stabilisse con articolo aggiuntivo alla l. u. che, per i Comuni obbligati ad essere provvisti di piano regolatore, non venissero più presi in esame i singoli progetti di impianti ed edifici pubblici, nè sovvenzionate le relative opere, se queste non facciano parte del programma generale e non siano state preventivamente inserite in un piano particolareggiato adottato, e che non venissero più erogate somme per l'edilizia comunque sovvenzionata se non per aree facenti parte di piano particolareggiato adottato e preventivamente acquistate bonariamente od espropriate.

Una norma generale di tal fatta, oltre a suonare la sveglia alle Amministrazioni sonnacchiose o timorose o troppo corrive, condurrebbe anche a regolare e moralizzare di fronte all'opinione pubblica tutti i rapporti fra Stato, o Regione, e Comune per ciò che concerne l'attuazione delle OO. PP., oggi disperse per ogni Comune, anche provvisto di P. R. G., in troppe sporadiche iniziative e pratichette a sè stanti e conferirebbe al piano una concreta dignità di base e fondamento di tutta l'attività costruttiva della pubblica Amministrazione. Ecco un altro problema aperto.

Inoltre, sempre restando nel campo dell'attuazione delle costruzioni, opere ed impianti pubblici, sarebbe da riflettere se, per caratterizzare il P. R. G. sia veramente utile e necessario e realmente possibile specificare in esso tutte le aree destinate a pubbliche attrezzature, come richiesto dall'art. 7 in ben due distinti capoversi. Nota ad es. l'Amati che, mentre « nella sistemazione dei quartieri già formati oppure in via di costituzione, può anche essere comprensibile che il piano generale giunga al punto di vincolare le aree necessarie per la costruzione di scuole, chiese, impianti di interesse pubblico e per la formazione di spazi verdi, ... è invece inconcepibile, e del resto del tutto inutile, che indicazioni simili siano portate nelle zone di espansione ». Il Rigotti per contro, preoccupato, e giustamente, che la redazione di alcuni piani possa venir condotta da tecnici non sufficientemente preparati, propone l'adozione di abachi stabilenti, regione per regione, limiti minimi per il proporzionamento delle superfici da destinare ai singoli servizi, proposta atta ad essere inserita più in un capitolo di un textbook che non, sia pure soltanto nel regolamento, di una legge. Personalmente concordo coll'opinione dell'ing. Amati. Ritengo infatti che in sede di P. R. G., per una grande città, dovrebbero determinarsi in modo preciso solo le aree per i servizi generali di città in qualsiasi zona, anche di espansione, essi cadano, e le aree occorrenti nelle zone centrali di città per l'integrazione dei servizi di zona. Nelle zone semiperiferiche ed esterne sarebbe invece sufficiente indicare schematicamente solo i punti focali dei centri di vita ed un « intorno » di possibili localizzazioni rimandando la loro precisazione in sede di P. P., cioè di attuazione.

Questa mia opinione espressa nella relazione 6 marzo '55 alla Commissione per il P. R. di Torino non ebbe successo in quella sede, stante le prescrizioni dell'art. 7 della l. u. Ma essa può essere ora riproposta e discussa: essa può essere valida, va da sè, solo se nelle zone semiperiferiche ed esterne le espansioni saranno regolate da P. P. È da aggiungere inoltre che la individuazione delle aree pubbliche in sede di P. R. G. si presenta con aspetti differenti a seconda che si tratti di Comuni grandi o piccoli: per i piccoli Comuni a popolazione e risorse economiche stazionarie può essere infatti opportuno e necessario ai fini dell'attuazione aver individuato, già in sede di P. R. G., tutte le aree destinate a pubblici servizi; ma anche per essi la previsione non può logicamente oltrepassare che un piccolo numero di lustri.

Parrebbe dunque da quanto esposto che dei 4 capoversi dell'art. 7, configuranti come altrettanti caposaldi il contenuto del P. G., i due ultimi dovrebbero essere opportunamente rivisti, per consentire una maggiore aderenza alla varietà delle reali situazioni.

La II sottocommissione per lo studio della riforma della legge urbanistica aveva infatti proposto, in sostituzione dei due ultimi capoversi dell'art. 7, un unico elemento, di essi comprensivo e più elastico, e cioè « *l'ubicazione delle opere ed impianti di preminente interesse pubblico* », dizione che consente di essere interpretata, a seconda delle circostanze, sia come una precisa e concreta individuazione dell'area, sia come una più astratta ed indeterminata localizzazione topografica.

E veniamo ora ai rapporti che si creano fra pubblica amministrazione e privati proprietari di immobili, per effetto del P. R. G., e poniamoci la domanda che assilla tutti gli Amministratori: a P. G. approvato, si può consentire la costruzione di immobili in qualsiasi zona del territorio comunale, anche senza piano particolareggiato esecutivo? A questa domanda la legge urbanistica non risponde altro che col già citato art. 11 e con l'art. 13 in cui si dice che « il P. R. G. è attuato a mezzo dei P.P.E. », ma non si specifica se in modo esclusivo o facoltativo. La contemporaneità dei due disposti ha condotto, come è noto, a differenti interpretazioni di dottrina: alcuni, e lo abbiamo già detto, ritengono che la osservanza delle prescrizioni di linea e di zona, delle norme di attuazione e del regolamento edilizio consenta l'immediata fabbricabilità su tutte le zone a ciò destinate per l'intero territorio, senza passare necessariamente attraverso l'istituto del P. P. E., e richiedono quindi che l'edilizia venga disciplinata soprattutto attraverso una ben dettagliata casistica di prescrizioni di zona e di norme di attuazione che specifichino, per ogni zona, densità fabbricativa e tipi edilizi ammessi e mediante un minuzioso regolamento edilizio che consenta di definire con apposite formule la volumetria degli edifici in base ai tipi, alla zona, agli spazi aperti ed agli edifici coerenti. Per perseguire questo risultato occorre inoltre che nel P. G. la viabilità principale non si arresti alla sola ossatura principale, ma che sia sufficientemente dettagliata: il piano generale si particolarizza. Viabilità secondaria, tipi edilizi e volumetria, che sono prerogative essenziali del P. P. E., vengono così attribuiti al P. R. G. mediante l'inserimento di prescrizioni restrittive.

Questo tipo di piano ibrido, generale-particolareggiato, ha la sua più puntuale esemplificazione nel piano di Verona, che sarà presto pubblicato su « Urbanistica », e la sua più appassionata difesa da parte dell'autore, il prof. Marconi. Di questa stessa opinione sono Vaudetti e Vigliano che desumono la opportunità di tale tipo di piano da una accurata indagine da essi svolta in 9 Comuni piemontesi.

Altri invece, e fra questi l'Amati, pur ritenendo che la parziale attuazione del P. R. G. senza P. P. E. non debba essere esclusa, si augurano che queste siano unicamente delle eccezioni che dovrebbero scomparire una volta raggiunto l'assetto definitivo della pianificazione totale dell'intero territorio nazionale. Anch'io sono propenso, direi quasi per inclinazione, a questa seconda interpretazione.

Riconosco che il tipo di piano generale-particolareggiato adottato a Verona presenta indubbi vantaggi per i privati, ai quali concede immediatamente la libera disponibilità delle aree, purchè siano rispettati gli allineamenti, le destinazioni di zona, le prescrizioni di tipologia edilizia e la volumetria dettata dal regolamento edilizio, ma contemporaneamente rivela anche degli svantaggi per le finanze comunali, in quanto l'Amministrazione, pur avendo evitato oneri di esproprio, dovrà per l'attuazione di tale piano far fronte alla costruzione di strade e servizi simultaneamente in ogni direzione e in ogni parte del territorio: l'adozione di tale tipo di piano porta ad una pianificazione *rigida* nello spazio, e alla *rinuncia alla pianificazione nel tempo*.

L'adozione di tale tipo di piano non può dunque essere generalizzata: essa può avere un suo limitato campo di applicazione che può essere individuato sia in alcune città di medie dimensioni, sia per le zone più centrali dei piani di grandi città, ma non, ad esempio, nelle aree di espansione delle maggiori città. Per i Comuni di più piccole dimensioni, per contro, il piano regolatore deve necessariamente entrare nel particolare e precisare in molti casi, specie per il concentrico, esattamente la forma, la disposizione e l'altezza dei nuovi edifici anche privati e le linee e le quote degli spazi pubblici: specificazioni tutte di P. P. E.

Perciò, piuttosto che trasformare in ogni caso il P. R. G. in P. P. sarà opportuno presentare, assieme al P. R. G. anche i P. P. E. di attuazione. Questa prassi, ormai suggerita da molti esperti e bene accetta al Ministero dei LL. PP., potrebbe anche esser seguita nella presentazione dei P. R. G. delle grandi città.

Per queste ultime la pianificazione urbana si presenta con caratteri di maggiore complessità e con tutte le possibili combinazioni di situazioni semplici: i P. R. G. delle grandi città potranno quindi contemporaneamente presentare zone in cui si renda più adeguata ed efficace l'applicazione del piano ibrido generale-particolareggiato tipo Verona, con norme di attuazione dettagliate, e saranno quasi sempre le zone semiperiferiche già molto compromesse dall'edilizia esistente e dotate di rete stradale, e zone, o centrali o periferiche e di nuovo impianto, per le quali il Piano è bene che sia veramente generale e che si attui esclusivamente a mezzo di P. P. E.; per queste ultime zone alcuni P. P. potranno essere presentati contemporaneamente al P. G.

È dunque evidente che un'accorta applicazione dei due tipi di Piano Generale può risolvere ogni problema tecnico e comprendere ogni situazione urbanistica. Ciò che è necessario dal punto di vista giuridico è la chiarezza e pertanto i due tipi di piano potranno anche coesistere in uno stesso Comune, ma le zone soggette ai diversi vincoli, che da essi derivano, dovranno esser nettamente individuate e distinte. Questa opinione è pure condivisa dall'Amati.

Dopo tutto quanto è esposto, ci possiamo ora domandare: è opportuno che queste differenti interpretazioni ed attribuzioni del P. G. trovino una conveniente configurazione nel testo della legge, a sostituzione dell'art. 7? Le risposte, a mio avviso, potrebbero essere tre: o ci si accontenta di una definizione di P. R. G. la più vaga possibile, nella quale

possono entrare tutte le interpretazioni pratiche, ma questo comodo possibilismo non giova certo alla chiarezza; oppure, se si vuole specificare maggiormente, pur lasciando una certa elasticità e libertà di scelta, ritengo che si potrebbero prescrivere come obbligatori i già accennati elementi di grande viabilità, zonizzazione ed ubicazione delle opere ed impianti pubblici lasciando la facoltà di prescrivere viabilità secondaria, densità fabbricativa e tipologia edilizia esclusivamente per quelle zone per le quali è aperta la fabbricazione in virtù del solo P. R. G.. Una terza risposta sarebbe quella di prescrivere, se non nel testo della legge almeno in sede di regolamento, una differenziazione nel tipo di P. R. G. a seconda di una classificazione di Comuni, che tenga conto della loro ampiezza, della variazione demografica, del tipo di economia e delle risorse economiche ed infine della loro ubicazione regionale. Di questa opinione sono Vaudetti e Vigliano, che presentano nella loro relazione alcune interessanti esemplificazioni in merito.

Le tre possibili soluzioni del problema proposto dimostrano che esso è ancora ampiamente aperto alla discussione.

Un ultimo suggerimento sui caratteri del P. G. ci viene fornito dalla relazione Renacco, nella quale si propone che, per far sì che le previsioni di P. G. siano realistiche ed attuabili, sia richiesto per tutti i P. G. uno schema di finanziamento dell'attuazione e la presentazione del bilancio comunale.

Mi pare che con questa esposizione i caratteri fondamentali del Piano Generale siano stati sufficientemente trattati e passo pertanto al terzo argomento: *i piani particolareggiati esecutivi*.

Sulla natura dei P. P. è stato a lungo discusso dai relatori precedenti; spetta a me di riassumere e di lumeggiare unicamente il loro aspetto giuridico, che si configura in questi due fondamentali caratteri loro assegnati dagli articoli 13 e 16 della l. u.: i piani particolareggiati esecutivi, sono atti normativi che impongono vincoli operanti e precisi alle proprietà immobiliari e, come tali, si differenziano dal P. G. che impone esclusivamente, salvo ulteriori specificazioni, vincoli generici; la loro approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità per le opere in essi previste. La loro adozione da parte del Consiglio Comunale conferisce inoltre al Sindaco, in virtù della legge 3 novembre 1952, n. 1902, la facoltà di applicare immediatamente le ben note misure di salvaguardia, il che equivale a renderli immediatamente operanti nei confronti delle proprietà immobiliari, per quanto riguarda i vincoli, rimandandosi le procedure coattive all'approvazione del piano.

L'aspetto giuridico dei P. P. E. rimane ovviamente identico qualunque sia la loro destinazione funzionale, siano essi, ad esempio, come distingue l'Edallo nel suo testo: P. P. di allineamento e di zonizzazione, o P. P. plani-volumetrici riferentisi a zone storico-monumentali o ambientali, o P. P. plani-volumetrici delle zone da risanare, delle zone ad edilizia promiscua (industriale-residenziale) o di riorganizzazione delle zone periferiche (in unità a destinazione omogenea), o P. P. plani-volumetrici per zone di nuovo impianto.

Il P. P. proprio per questa sua duttilità funzionale, per la più ampia libertà concessa alle Amministrazioni di individuare e fissare limiti ed estensione del comprensorio, per la possibilità di graduarne l'approntamento nel tempo oltrechè per i suoi peculiari caratteri giuridici, si presenta come l'istituto principe per l'attuazione dei P. R..

La loro formazione può avvenire in qualsiasi momento, non solo per attuare opere pubbliche e nuovi quartieri, ma spesso anche per prevenire programmi edilizi privati non tecnicamente idonei o per coordinare e disciplinare vari programmi edilizi sporadici e per integrarli con i servizi pubblici. In questo caso — dice l'Amati — per evitare che i privati costruiscano prima che tale disciplina possa essere messa in atto, sembra opportuno dare validità generale alla seguente disposizione contenuta nelle norme di attuazione del P. R. G. di Milano: « Il Comune potrà negare la licenza di costruzione qualora entro 60 gg. dalla richiesta della medesima dichiari di adottare l'inerente P. P., semprechè del piano stesso venga deliberata l'adozione entro 180 giorni dalla data suddetta ».

La norma proposta mi pare senz'altro accettabile, per quanto sarebbe augurabile concedere, pur sempre in ogni caso a quell'Amministrazione che si sentisse di esercitare la pianificazione urbana in modo più programmatico, la facoltà di rifiutare categoricamente i permessi edilizi per le zone per le quali sia prescritto il piano particolareggiato e per le quali tale piano non sia ancora stato programmato: ipotesi che forse non tanto facilmente potrà verificarsi, ma che teoricamente non dovrebbe escludersi per principio.

E vediamo ora quali sono i supposti lati negativi dei P. P.

Molti Comuni lamentano come onerosa la richiesta degli elementi catastali delle proprietà da espropriare e da vincolare ed i piani finanziari; due operazioni che, essi dichiarano, comportano tempo e lavoro.

Era stato suggerito dalla Commissione per la riforma della legge urbanistica di snellire la prima operazione limitando gli elenchi catastali alle sole proprietà da espropriare e lasciando che i vincoli appaiano sulle sole mappe catastali del disegno tecnico; ma, anche in tal caso, per notificare i vincoli degli immobili ai relativi proprietari, giuste le prescrizioni dell'art. 10 della legge urbanistica, sarà poi necessario compilare egualmente gli elenchi, ad approvazione avvenuta. Per quanto riguarda il piano finanziario esso è insopprimibile se il P. P. comporta degli espropri, ma non si comprende d'altra parte come potrebbe esser posto in attuazione un piano senza il relativo computo estimativo e senza l'iscrizione delle spese nel bilancio comunale. Ciò che invece potrebbe esser soppresso, secondo l'Amati, è l'approvazione preventiva del piano finanziario dai normali organi di tutela e dai Ministeri dell'Interno e della Finanza, come prescritto dall'art. 30 della l. u., sostituendovi l'inoltro contemporaneo dei due elaborati (tecnico e finanziario) del P. P. su vie parallele per confluire in un unico decreto che li approvi entrambi.

Che non sia impossibile predisporre P. P. lo dimostra il Comune di Milano che in soli due anni dal decreto di approvazione del P. R. ha finora approntato ed inoltrato un rilevante numero di P. P. E. coprenti una superficie di 1157 ha. ed ha attualmente allo studio piani per 619 ha.

L'esperienza di Milano è in questo campo straordina-

riamente interessante. Dal suo esame, che apparirà tra breve su « Urbanistica », si possono ricavare preziosi insegnamenti. Anzitutto si deve constatare che sul totale di piani inoltrati in due anni, solo uno, di piccolissime dimensioni, ha ottenuto finora il decreto di approvazione: gli altri sono validi ed operanti solo in virtù della legge di salvaguardia; da ciò si deduce la necessità o di attrezzare adeguatamente gli organi preposti all'approvazione dei piani o di decentrare l'approvazione dei piani particolareggiati.

Un ordine del giorno presentato al Congresso di Genova chiedeva che i P. P. fossero approvati unicamente dagli organi locali.

Il dott. Rodella, nella memoria presentata al Convegno, precisa che i P. P. che non comportino varianti al P. G. dovrebbero essere approvati con decreto del Prefetto, sentita la Sezione Urbanistica compartimentale.

Per i territori delle Regioni con statuto speciale l'approvazione dovrebbe avvenire con decreto del Presidente della Regione.

Qualora comportassero varianti al P. G. dovrebbero essere approvati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dei LL. PP. La proposta del dott. Rodella ci trova pienamente consenzienti, perchè essa risponde allo spirito di decentramento amministrativo sancito dalla Costituzione. Ci sia inoltre consentito di esprimere qui il nostro voto sulla istituzione di tutte le Regioni previste dalla Costituzione, il che consentirebbe poi di attuare nel campo urbanistico non solo il decentramento ma anche il coordinamento regionale dell'azione pianificatrice urbana.

E ritorniamo all'esperienza milanese dalla quale si possono dedurre questi altri interessanti risultati: i P. P. E. in atto ed anche i primi, che furono la trasformazione di Piani di Ricostruzione in P. P. all'entrata in vigore del P. R. G., sono stati applicati ricorrendo ben raramente all'esproprio; si ricordano in tutto, se le nostre informazioni sono esatte, solo una quindicina di casi. Il che dimostra che di fronte al privato recalcitrante agisce essenzialmente la semplice minaccia di esproprio.

Per ciò che riguarda i piani finanziari vi sarebbe ora la tendenza a predisporre un solo piano finanziario per gruppi di P. P.

Il sistema potrebbe essere generalizzato e si potrebbe giungere a chiedere alle Amministrazioni di non presentare sporadicamente i P. P., ma di raggrupparli in programmi semestrali o annuali, con unico piano finanziario; questi programmi periodici obbligatori rappresenterebbero, in tal modo, l'attuazione pianificata nel tempo e nello spazio delle opere pubbliche ed il coordinamento di quelle private. Come tali essi coinciderebbero puntualmente con il programma edificatorio delle Amministrazioni comunali e pertanto, approvati tali programmi nel bilancio preventivo, le spese per la loro attuazione dovrebbero esser contemplate fra le spese obbligatorie pertinenti alla Amministrazione comunale, modificando in tale senso l'art. 91 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n. 383.

Infine l'esperienza milanese ci informa che alcuni dei P. P. sono originati da proposte di privati che l'Amministrazione ha fatto proprie, e che ha definito attraverso convenzioni, realizzando in tal modo una fattiva cooperazione con gli interessi più vivi e più sensibili dell'attività edilizia.

Ed è proprio perchè a Milano vi è, oltre ad un insolito fervore di opere e di iniziative, anche una indiscutibile maturità tecnica e progettistica, che è stato escogitato dal servizio urbanistico il sistema dei 13 piani di lottizzazione plani-volumetrica, in cui è stato suddiviso l'intero territorio della periferia, che dovrebbe costituire una trama di P. P. avente valore puramente di indirizzo, che consenta sia di fornire uno spunto di partenza ai presentatori di P. P. di iniziativa privata e di inquadrare tali complessi in modo, se non organico, per lo meno coordinato con le zone circostanti, sia di fornire un indirizzo più preciso ai presentatori di domande di costruzioni sporadiche, e di poter esprimere in base ad essi un giudizio di accettazione o di rifiuto, sia infine di potere all'occorrenza e più celermente e tempestivamente allestire il P. P. anche solo per un ristretto comprensorio.

Questo sistema ingegnoso e comprensibile per le esigenze di una grande città in sviluppo non pone per ciò stesso la necessità di configurare un tipo di piano intermedio fra P. G. e P. P., come l'Edallo richiese a Genova nel suo intervento.

Esso infatti vale proprio perchè è uno strumento di lavoro, utile in fasi intermedie, per le successive approssimazioni, ma non porta in sè elementi giuridici nuovi nè precisi: esso altro non è che uno strumento di pianificazione, anche se imperfetto, come giustamente ha rilevato Cerutti che propone per essi una configurazione più elastica; strumento che in definitiva non può essere disgiunto dagli uomini che lo applicano. I 13 urbanisti professionisti preposti ai 13 settori in cui è ripartita la periferia ed ai quali è stato affidato lo studio del piano plani-volumetrico potrebbero diventare domani i *supervisori* ufficiali dell'edilizia privata, sporadica o raggruppata in comparti.

Quando questo breve passo fosse compiuto e le mansioni dei supervisori chiaramente definite come intermediari tra privati proprietari e loro progettisti da un lato e Amministrazione dall'altra, un grande passo verrebbe fatto verso la pianificazione continua e verso il coordinamento tra proposte private ed iniziativa comunale.

La pianificazione attiva sarebbe allora veramente una realtà.

Noi ci auguriamo che questo passo sia presto un fatto compiuto e che l'esempio milanese stimoli, per altre situazioni ed in diversa scala, analoghi strumenti di pianificazione attiva.

Quarto argomento: *Norme per l'attuazione dei piani regolatori comunali.* Sotto questo titolo la l. u. raggruppa numerose norme tra le quali possiamo ritenere preminenti:

a) l'espropriabilità delle aree urbane (art. 18),
b) la rettifica dei confini (art. 22),
c) l'istituto dei comparti edificatori (art. 23),
d) la lottizzazione di aree (art. 28).

Della prima già abbiamo fatto cenno.

Le aree espropriate potranno servire per la costruzione edilizia a spese del Comune o per l'edilizia sovvenzionata,

come pure, se destinate all'edificazione, potranno essere ricedute agli ex-proprietari che ne facciano domanda per eseguire le opere del piano sempre a norma dell'art. 18 ad un prezzo che, tenuto per base quello di esproprio, « sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di P. R. ed alla importanza della destinazione», oltrechè, bisogna aggiungere, degli interessi passivi.

Questa norma potrebbe essere utilmente integrata dalla facoltà di rivendere o concedere a terzi le aree espropriate destinate all'edificazione, facoltà concessa all'art. 17 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 limitatamente ai piani di ricostruzione e fino al 31 dicembre 1955. Il diritto di prelazione ora riconosciuto agli ex-proprietari, dovrebbe o essere abrogato o esser limitato a breve tempo, trascorso il quale esso si estingua ed il Comune abbia la libera disponibilità delle aree espropriate.

Circa la seconda, il dott. Rodella propone che nell'articolo 22 sia contemplata non solo la rettifica dei confini ma anche la rifusione ed il riproporzionamento delle particelle di proprietà e suggerisce che questa operazione possa avvenire su invito del Sindaco anche in assenza di P. P. ed al fine, omesso dalla legge, di permettere la formazione di lotti a giudizio del Comune idonei ad una razionale edificazione. La relazione Vigliano ha invece a questo scopo un'audace proposta; egli suppone di concedere al Comune, a P. R. G. approvato, l'occupazione temporanea di tutto il terreno compreso entro la maglia stradale degli isolati inclusi nelle zone di ampliamento del piano; la occupazione dura 6 mesi, durante i quali il Comune riunisce i lotti, li rilottizza d'autorità e li riconsegna ai proprietari.

A parte le difficoltà giuridiche e pratiche cui andrebbe incontro la realizzazione della proposta Vigliano, fosse anche per una modesta porzione di territorio, non si riesce a comprenderne la necessità quando la legge prevede, per conseguire quel fine, i quattro strumenti che abbiamo elencato e che contemplano vari gradi di volontarietà e di minore o maggiore coercizione fino al procedimento coattivo.

So bene che l'amico Vigliano con l'occupazione temporanea vorrebbe conseguire i vantaggi dell'esproprio, rilottizzazione e successiva recessione agli ex-proprietari senza l'esborso dell'indennità di esproprio, che sarebbe tra l'altro una partita di giro, ma deve pur riflettere che il regime di proprietà privata, sancito dalla Costituzione, non può avere vacanze semestrali gratuite, senza contare che la rilottizzazione senza uno studio di P. P. non potrebbe neppure esser tecnicamente attuabile.

I risultati cui mira Vigliano possono essere conseguiti attraverso l'istituto dei comparti edificatori (art. 23 della l. u. e 870 del C. C.) al quale possono essere apportati ritocchi atti a snellire l'applicazione. Un primo emendamento di contenuto è quello a suo tempo espresso dalla Commissione per la riforma della l. u., la quale proponeva di estendere il comparto, oltre che alle aree inedificate e costruzioni da trasformare, previste dall'art. 23, anche alle aree destinate a strade pubbliche da costruire o sistemare all'interno del comparto, eliminando in tal modo inconvenienti che derivano da una troppo ristretta circoscrizione del comprensorio sottoposto a comparto. Altri suggerimenti si possono ricavare dall'esperienza: dall'attuazione del P. R. di Milano, in cui sono stati formati ed attuati alcuni comparti, impariamo ad esempio che il perimetro dei comparti è opportuno non sia indicato in P. P., ma solo successivamente (come del resto consente l'art. 23), in modo da adeguare la consistenza del comparto alle reali necessità pratiche ed alle possibilità di amichevole accordo fra i proprietari.

Il dott. Rodella, proprio in seguito a tali esperienze, suggerisce un interessante emendamento dell'art. 23; proponendo che si dia facoltà al Comune di disporre la formazione di comparti anche in assenza di P. P.: « La formazione dei comparti, da integrare, ove occorra, con la rettifica dei confini e la rifusione particellare prevista dall'art. 22, potrà essere stabilita amichevolmente dai proprietari di ciascun isolato, su richiesta del Comune, entro un termine stabilito, trascorso il quale sarà disposto d'ufficio dal Comune stesso, al quale spetta, in ogni caso, l'approvazione».

Questa enunciazione del dott. Rodella, da me completata coll'inciso riferentesi all'art. 22, pare accettabile e risolutiva: essa dovrebbe, a mio avviso, essere integrata da norme che stabiliscano la modalità per la trasformazione dello stato di fatto e di diritto delle proprietà, comprendente limitazioni e servitù, che sono spesso la remora principale per la formazione dei comparti edificatori, e concedano a questi atti privati l'esonero dalle tasse di trapasso e trascrizione.

Alle proposte del dott. Rodella sono da aggiungere quelle dell'ing. Amati, il quale suggerisce di trasferire nella l. u. e relativamente ai comparti le agevolazioni previste per i piani di ricostruzione, contenute nel D. L. 10 aprile 1947, n. 261, artt. 60 e 61 e nel D. L. 17 aprile 1948, n. 740, e che prevedono di concedere anche ad uno solo dei condomini la facoltà di procedere alla fabbricazione degli edifici previsti del comparto quando gli altri condomini non ottemperino all'invito a costruire e dichiarino di non essere in grado di costruire; in tal caso, su richiesta del condomino autorizzato a ricostruire, si inizia il procedimento di espropriazione delle quote di aree di proprietà degli altri condomini e si promuove il decreto di occupazione temporanea. Spetta poi ai proprietari di arrestare eventualmente il procedimento. Cita l'Amati un caso di applicazione di tale norma a Livorno, in cui, promossa la procedura, si è verificata l'aggregazione automatica delle aree contigue.

Circa la lottizzazione delle aree è da tutti richiesto che sia tassativamente applicato l'art. 28 e che l'autorizzazione a concedere lottizzazioni senza P. P. approvato o per lo meno adottato sia di norma rifiutata ed in modo tassativo quando i piani di lottizzazione siano contrastanti allo sviluppo graduale del Piano Generale.

Anche in questo caso, come per i rifiuti di licenze edilizie, il Comune, nel rifiutare la lottizzazione, dovrebbe surrogarsi all'iniziativa privata e predisporre un P. P. plani-volumetrico di lottizzazione.

Da quanto esposto si deduce che gli istituti di esproprio, rettifica dei confini, rifusione particellare, comparti edificatori e rilottizzazione, strumenti indispensabili per l'attuazione dei Piani, sono insiti nella legge del 1942, ma

richiedono fondamentali integrazioni che presuppongono il loro completo rimodellamento e coordinamento.

In particolar modo l'istituto della rilottizzazione con ricomposizione particellare, auspicato da Vigliano con provvedimento d'imperio, dovrebbe essere maggiormente approfondito. Su questo argomento giova far riferimento al magistrale studio del prof. Piccinato, pubblicato nel 1948 nel volume « Urbanistica ed edilizia in Italia» edito dall'I.N.U. In esso si proponeva di riunire tutti gli immobili di un comprensorio in un unico coacervo, dal quale venisse stralciata l'area necessaria per i pubblici servizi (e cioè dal 25 al 30% della superficie totale) e quindi venissero decurtate le proprietà di tale percentuale proporzionatamente alla loro singola superficie e ricomposte in lotti adatti ai tipi edilizi previsti dal piano.

La proposta, così limpida, enunciata da tempo dal prof. Piccinato potrebbe trovare conveniente sede nella auspicata sistemazione degli istituti e delle norme per l'attuazione dei piani.

Posso anche ricordare, a questo proposito, che la Commissione dell'I.N.U. per lo studio della riforma della l. u. aveva inserito nel suo studio la proposta Piccinato, sia pure leggermente modificata con interessanti integrazioni. Essa prevedeva di conferire al Sindaco la facoltà, ad avvenuta approvazione del P. P., di invitare tutti i proprietari del comprensorio a mettersi d'accordo per la rilottizzazione delle aree in base alle linee del P. P. approvato e secondo la seguente procedura:

a) riunione di tutti gli immobili in un compendio unico;

b) cessione gratuita al Comune delle aree destinate ad impianti pubblici;

c) assegnazione dei fabbricati esistenti agli antichi proprietari;

d) lottizzazione delle aree fabbricabili e loro distribuzione agli antichi proprietari;

e) versamento di adeguato contributo da parte delle proprietà cui venga assegnato un lotto fabbricabile di valore superiore a quello conferito e da parte dei proprietari dei fabbricati il cui valore risulti aumentato a seguito della rilottizzazione;

f) un congruo indennizzo ai proprietari che non possono ricevere l'assegnazione di aree fabbricabili o ricevano lotti di valore inferiore agli immobili conferiti.

Tale norma potrebbe essere inscritta di peso nella revisione della legge ed integrata con la proposta Rodella che conferisce al Comune la facoltà di provvedere d'ufficio a tale ricomposizione in caso di mancato accordo.

Anche su questo argomento il campo è dunque ancora aperto ad ulteriori approfondimenti e soprattutto ad una organica sistemazione della materia che consenta ai Comuni di usare in modo rapido ed efficace gli strumenti di attuazione del piano.

Con questo argomento sarebbe terminata la discussione sul capo III della l. u., se non restasse aperto, oltre ai problemi relativi all'attuazione dei piani intercomunali, che ci proponiamo di non trattare in questa sede, un quinto ed ultimo argomento: quello relativo alla istituzione dei così detti *piani di zona*.

Questo tipo di piano fu escogitato a suo tempo dalla Commissione dell'I.N.U. per lo studio della riforma della l. u. per sopperire ad alcune necessità di pianificazione, alle quali si riteneva di non poter provvedere coi normali istituti del P. R. G. e dei P. P. E., e precisamente: *a*) per l'assetto e lo sviluppo di abitati minori e *b*) per la creazione di nuclei residenziali, ovvero di centri e di impianti aventi destinazione speciale in zone sprovvista di P. R. G. o interessanti contemporaneamente più comuni. In entrambi i casi i piani di zona avrebbero comunque dovuto essere compilati su richiesta o sotto controllo degli organi di pianificazione regionale ed essere considerati come piani esecutivi del piano regionale, anche in fieri.

Si citavano come esempi di piani di zona avanti lettera i piani dei borghi rurali della riforma agraria.

Il contenuto dei piani di zona avrebbe dovuto essere praticamente coincidente a quello dei P. P. E., ai quali essi dovrebbero essere giuridicamente equiparati.

L'argomento dei piani di zona non è più stato dopo di allora discusso, ma lo ripropongo ora alla vostra attenzione, proprio perchè il disegno di legge sulle aree fabbricabili per la costruzione di alloggi a carattere popolare proposto dal Ministro dei LL. PP., on. Romita, è impostato sull'istituto del piano di zona. Su questo disegno di legge parleremo tra breve; basti dunque per ora l'accenno a questo istituto che emerge nella pianificazione urbana e regionale e che dovrà pur essere giuridicamente configurato con esattezza se si ritiene che esso abbia definitiva ospitalità tra gli istituti di pianificazione.

E con ciò mi pare di dover chiudere il capo III della l. u. Mi propongo di saltare tutto ciò che riguarda regolamenti edilizi e norme di attuazione di P. R., per i quali sarebbe utile a suo tempo un Convegno a sè o una larga Commissione di studio, e passo alla seconda parte della mia relazione relativa al *problema delle aree edificabili*.

È questo senz'ombra di dubbio l'argomento centrale del Convegno ed il problema di fondo di tutta l'attuazione dei P. R. Esso è inoltre problema di viva attualità in campo legislativo e da considerare ormai maturo dato che sull'argomento sono stati depositati al Parlamento quattro disegni di legge, due di iniziativa governativa e due di iniziativa parlamentare.

Cercheremo dunque di inoltrarci nella non facile materia, tenendo presenti le necessarie connessioni e implicazioni che questo problema ha con tutti gli altri problemi giuridici ed economici della pianificazione urbana e con i quali dovrebbe organicamente essere risolto.

Il problema, che in realtà è unico, si è sempre presentato e si presenta ancor oggi, con un duplice aspetto: quello dell'*acquisizione delle aree fabbricabili per la realizzazione del piano*, soprattutto in vista delle espansioni pianificate, e quello della *avocazione degli incrementi di valore dei beni immobili, generati per effetto diretto o indiretto dalle destinazioni del piano*, problema questo che in termini più generali si può enunciare come problema dell'equo pareggiamento tra incrementi e diminuzioni di valore conseguenti alla adozione e all'attuazione del piano.

Entrambi gli aspetti sono tra loro correlativi perchè incidono su di un unico campo economico e giuridico e non si può quindi pretendere di risolverli separatamente: esigenza questa che è già stata avvertita sia in sede governativa, che parlamentare.

Il primo aspetto del problema e cioè l'acquisizione, da parte del Comune, delle aree edificabili, coincide con l'esercizio dei poteri, ad esso concessi dall'art. 18 della l. u., sul quale già a lungo ci siamo intrattenuti.

Esso genera, in sede di applicazione, essenzialmente tre problemi: il primo, è quello della determinazione di una *indennità* di esproprio (art. 38) che tenga conto solo dei valori *reali* del bene da espropriare e non degli incrementi di valore generati dal piano; il secondo, è quello della determinazione delle *dimensioni* dei programmi di esproprio; il terzo, conseguenza del precedente, è quello dei *mezzi finanziari* occorrenti per l'attuazione dei programmi deliberati.

Circa la determinazione dell'indennità di esproprio, riporterò testualmente le due norme stilate a tal scopo dalla IV Sottocommissione dell'I.N.U., per lo studio della riforma della l. u., sotto la presidenza del Prof. Massimo Severo Giannini e su proposte dell'ing. Silva.

La prima norma generale stabilisce che nella determinazione del *valore venale* non si debba tener conto dell'incremento di valore che si sia verificato o si possa verificare, direttamente o indirettamente, in dipendenza del piano regolatore, posteriormente alla data di delibera di adozione del Piano da parte del Comune.

La seconda si riferisce alla determinazione del valore dei terreni nelle zone semiurbanizzate ed esterne; per essi non si terrà conto dell'incremento di valore che si verifichi, direttamente o indirettamente, in dipendenza delle sistemazioni urbanistiche della zona urbanizzata.

Le due norme possono riscuotere l'unanime consenso dei giuristi e degli urbanisti ed, eventualmente fuse in un unico articolo, dovrebbero sostituire l'art. 38.

Esse fissano in modo inequivocabile che gli aumenti di valore, diretti o indiretti per effetto dell'adozione del piano e per effetto di opere di urbanizzazione vicine o lontane, sono da escludere dalla determinazione dei valori venali e che il momento di cristallizzazione di tali valori, ora individuato alla data di approvazione, coincide invece con la delibera consiliare di adozione del P. G..

Passiamo ora al problema dell'ampiezza di applicazione di tale strumento. È chiaro che ora il problema non è più giuridico ma soprattutto finanziario.

Molto spesso si è affermato che gli strumenti giuridici e tecnici sono a punto, ma non possono tradursi in atto per carenza di mezzi finanziari; ma non è mai stato affrontato a fondo fino ad oggi il problema di determinare quale sia realmente l'entità dei mezzi finanziari occorrenti a questa fase di attuazione del piano e cioè all'espropriazione delle aree, soprattutto di quelle di espansione ed alla loro urbanizzazione.

Un contributo decisivo su questo argomento si è avuto nella relazione Cerutti con i dati riferiti alla situazione di Milano.

Un ulteriore contributo è fornito dalla relazione Amati, che imposta il problema in termini generali e propone uno schema di politica di attuazione del Piano.

Se si adotta come principio di pianificazione urbana il concetto di attuazione *graduale e localizzata*, da tempo propugnato in numerose relazioni dal Silva e ribadito nella relazione Cerutti, e se si afferma che il Comune, come espressione responsabile della vita cittadina, ha, se non la *esclusività* come vorrebbe l'Amati, almeno la *priorità* assoluta nelle trasformazioni fondiarie, ne deriva che il Comune deve esser posto in grado di esercitare la facoltà di concedere o di rifiutare, a discrezione, le autorizzazioni a lottizzare prima del P. P. Ne consegue che il Comune può allora predisporre i suoi programmi periodici con ordine e tranquillità e procedere sistematicamente all'attuazione del piano entrando in possesso, con successivi atti di esproprio, o di acquisto bonario a parità di prezzo d'esproprio, del terreno strettamente necessario per dar corso ad un graduale programma di urbanizzazione in cui siano compresi edifici pubblici e privati, edilizia sovvenzionata ed edilizia libera, per tutte le classi sociali e professionali dei cittadini. Su questa politica di attuazione del Piano concorda, oltre alle citate relazioni, anche quella dell'ing. Manfredi. Si tratta — dice l'Amati — di stabilire un periodo di tempo entro il quale si prevede possa essere compiuta la trasformazione fondiaria. Il periodo intercorre dal momento in cui si versa l'indennità di esproprio e si predispongono i finanziamenti per le opere di urbanizzazione fino al momento in cui si vendono le ultime parcelle della zona trasformata. A questo punto vengono ricuperati i capitali ed il ciclo si ripete.

In questa operazione si elimina dal costo delle costruzioni, si badi bene *pubbliche* e *private*, e per tutte le categorie di cittadini, il profitto della speculazione fondiaria.

È dunque un'operazione redditizia per *tutta* la comunità. Prosegue l'Amati dando indicazioni utili a determinare il programma annuale della quantità di aree da urbanizzare e da immettere sul mercato, a tener conto dei costi delle trasformazioni interne ed a stabilire infine un'equazione costi-ricavi che abbracci tutta l'attuazione del P. G.

L'applicazione sistematica dell'art. 18 per le aree edificabili non è dunque un'operazione impossibile: essa dipende esclusivamente da un capitale iniziale che serve a mettere in moto il meccanismo. Ne è a dire che l'operazione abbia a proseguire esclusivamente a mezzo di espropri, giacchè se la politica di esproprio si imposta in modo inflessibile all'inizio, si determinerà automaticamente una offerta spontanea per acquisti bonari a prezzi di poco inferiori a quelli di esproprio. Come dimostrano nelle loro relazioni l'ing. Barcellona e l'ing. Manfredi.

In ogni caso chi anticiperà questo capitale? Non si vedono per ora altro che due strade: l'una è la concessione di mutui ed a tal scopo si richiede da parte di molti relatori uno snellimento nella procedura di concessione di mutui da parte della Cassa di Depositi e Prestiti; l'altra è il gettito dei contributi specifici di miglioria sugli immobili che nell'interno della città traggono vantaggio dalla esecuzione del piano, sommato al gettito delle ventilate imposte sulle aree fabbricabili.

A proposito delle quali occorre dire subito che, se si adotta la politica di attuazione mediante applicazione sistematica dell'art. 18 da parte del Comune contemplante le fasi di acquisizione, urbanizzazione e rivendita delle aree edificabili, l'imposta sulle aree edificabili si riduce, come giustamente nota l'Amati, esclusivamente a quelle per *zone interne* dell'aggregato urbano sulle quali si stabilisca di non applicare l'art. 18 nella formulazione Giannini. Non si può infatti concepire di esigere imposte su terreni che, dichiarati edificabili dal P. R., siano poi espropriati a prezzo che esclude ogni incremento di valore per l'attribuzione del piano.

In questo limitato campo di applicazione l'imposta assume il carattere di contributo di miglioria generica.

Questo il quadro della politica di attuazione del P. R. mediante sistematica applicazione dell'art. 18. Ma si sta delineando ora un secondo tipo di politica di attuazione del P. R.: quello attraverso l'imposta sulle aree fabbricabili, che, nell'intenzione dei proponenti, dovrebbe servire per avocare gradualmente una prefissata aliquota degli incrementi di valore delle aree, conseguenti all'adozione ed attuazione del P. R. Ora è bene dire subito che, di fronte alle due differenti politiche economiche proposte per l'attuazione del Piano bisogna scegliere, in quanto l'applicazione sistematica della prima, come abbiamo visto, limita la seconda e l'applicazione generale della seconda limita, se non esclude, l'applicazione della prima.

Per convincersene esaminiamo il problema della determinazione della indennità di esproprio in regime di tassazione generale di tutte le aree edificabili.

Quando tale regime fosse instaurato in modo indiscriminato su tutte le aree di espansione, l'indennità di esproprio per queste non potrebbe più essere quella formulata nella massima Giannini, e da noi pienamente appoggiata. Diverrebbe infatti assurdo il pretendere di espropriare aree a prezzo agricolo, dopo aver esatto dal proprietario di esse alcune annualità di imposta, in quanto la imposta sarebbe stata applicata su di un bene irreale ed irraggiungibile; altrettanto assurdo, anticeconomico ed antisociale riconoscere all'espropriando l'intero prezzo commerciale, concedendogli in tal modo proprio i benefici che gli si volevano decurtare. Per equità, l'indennizzo dovrebbe essere stimato in base al valore agricolo ante-piano, maggiorato delle rate di imposta già pagate dal proprietario che gli verrebbero rimborsate con i relativi interessi: meccanismo questo complicato ed inutile che assimilerebbe l'operazione fiscale alla fatica di Sisifo. Nè giova a risolvere il problema il congegno della dichiarazione spontanea, che ricalca la legge Giolitti del 1907, sbandierata recentemente come toccasana ed adottata nel disegno di legge di iniziativa governativa relativo alla imposizione sull'incremento di valore dei beni immobili, all'art. 8.

La dichiarazione spontanea del *valore integrale*, dietro la quale, nello stesso articolo, sta l'accertamento d'ufficio, vorrebbe trarre forza da un supposto automatico equilibramento di forze economiche, di marca fisiocratica, ben comprensibile 50 anni fa, ma ora leggermente anacronistico. Il premio dell'elevato prezzo di esproprio al cittadino solerte che ha pagato spontaneamente una imposta elevata è un amo al quale i nostri non del tutto ingenui concittadini difficilmente abboccheranno: alle basse dichiarazioni e conseguente modesto gettito dell'imposta subentreranno gli accertamenti di ufficio, tal quale come è avvenuto per l'imposta Vanoni, tanto più che il valore agricolo, nella denuncia *spontanea*, non si sa bene perchè, è già rigidamente prefissato dalla formula della capitalizzazione al 100 × 2 del reddito domenicale catastale.

Il congegno di stima dell'indennità di esproprio in regime di tassazione di aree si presenta dunque assai complicato e tale da conseguire ben modesti risultati pratici.

In ogni caso, per non esasperare il contribuente, si concederà sempre un valore di esproprio superiore a quello determinabile in base all'art. 38, con emendamento Giannini. È troppo azzardata illazione prevedere che *instaurato il regime di tassazione sulle aree, l'esercizio della facoltà di esproprio dell'art.* 18 *verrebbe di molto ridotto, per il maggiorato valore venale?* Esso rischierebbe di ritornare ad assolvere i più modesti compiti di esproprio delle sole opere di pubblica utilità, per cui esso fu codificato 90 anni or sono. Cadrebbe allora definitivamente, per il Comune, la potestà di acquisire con ampiezza le aree di espansione, rilottizzarle, urbanizzarle e rivenderle, e cesserebbe con questo l'auspicata azione calmieratrice del mercato delle aree, che l'applicazione dell'art. 18 consentirebbe anche nei confronti di privati che, consenziente il Comune, si ponessero in concorrenza ad esso per analoghe operazioni.

L'azione del Comune si ridurrebbe alla vigilanza sulla edilizia, cioè alla pianificazione passiva; il piano potrebbe benissimo ritornare ad essere il buon vecchio piano di allineamenti di 50 anni addietro: gran parte delle proposte avanzate nella prima parte della relazione cadrebbero nella completa inutilità. L'acquisto delle aree, salvo il modesto correttivo dell'imposta, tornerebbe ad essere a prezzo di mercato, ed il consumatore di case a prezzo libero finirebbe per accollarsi l'onere dell'imposta.

Tra le due politiche economiche per l'attuazione del piano si deve scegliere, nè sono consigliabili compromessi o simultanee applicazioni: per noi non vi è ombra di dubbio che solo l'applicazione sistematica dell'esercizio dell'art. 18, integrata dall'imposizione sugli incrementi di valore per le sole aree interne inedificate, è l'unica strada economicamente e socialmente corretta.

Il disegno di legge presentato dall'on. Ministro Romita, col titolo « Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare» appartiene a questo tipo di politica economica, che noi condividiamo.

Non spetta a me di entrare in una minuta discussione su questo disegno di legge: esso è stato ampiamente esaminato nella relazione del gruppo di studio presieduto dal prof. Samonà, alle cui conclusioni ed alle cui proposte di emendamento, alle quali mi associo, rinvio gli uditori.

Non posso però esimermi dal fare alcune osservazioni generali.

La prima è che il disegno di legge dell'On. Ministro Romita non era in tutta la sua stesura, strettamente necessario. Gli stessi nobilissimi scopi che il disegno di legge si

prefigge potevano essere conseguiti, nel quadro della l. u. anche nella sua attuale configurazione attraverso l'esercizio dell'art. 18 riducendosi quindi il disegno di legge a prescrivere per determinate categorie di Comuni la obbligatorietà della formazione di demani Comunali di aree da utilizzare per la costruzione di alloggi popolari.

Il disegno di legge parte dal presupposto che non tutti i Comuni con più di 100.000 ab., che verrebbero ad essere obbligati a costituire i demani di aree, possiedono il P. R.: in questa presunzione si chiede ad essi di formare un *piano di zona* ed il disegno di legge deve appunto configurare tale nuovo istituto.

In realtà si tratta di 25 Comuni, tutti obbligati ad approntare il P. R. G. entro il 1° settembre 1956; si tratta di esigere che innanzitutto essi ottemperino a tale obbligo, come giustamente reclama la sezione piemontese dell'I.N.U. nella relazione Renacco.

Cade di conseguenza la necessità di istituire i P. di zona poichè identico risultato si consegue attraverso l'istituto del P. P. necessariamente inquadrato nella visione complessiva del P. G.

Le proposte della commissione Samonà tendono precisamente a conseguire tale scopo, di riportare cioè il rivoletto dell'intervento pianificato dell'edilizia popolare, che domani potrebbe diventare un torrente, nell'alveo sicuro della generale pianificazione urbana, riaffermando la necessaria unicità ed organicità dei processi di pianificazione.

Qualora quindi il disegno di legge dell'On. Romita non potesse essere sostanzialmente rimaneggiato, sostituendo i P. P. ai P. di zona, gli emendamenti della commissione Samonà diventano indispensabili. Ad essi vorrei suggerire di apportare due ritocchi: il primo, sostanziale, all'art. 11 relativo alla determinazione delle indennità di esproprio, che, anzichè far riferimento all'art. 46 del T. U. sull'edilizia popolare, R. D. 28 aprile 1938, n. 1165, che fa riferimento alla legge del 1865 e alla legge di Napoli, cioè alla media tra valore venale e valore legale, potrebbe assai più opportunamente fare riferimento all'attuale art. 38 della l. u. o meglio ancora all'art. 38 con emendamento Giannini. Il secondo emendamento è assai modesto ed è relativo all'art. 18 che proporrei di sopprimere, in quanto la non espropriabilità, anche se sotto condizione, delle aree non superiori a 2000 mq. potrebbe condurre a difficoltà tecniche di conformazione dei nuovi quartieri.

Se l'On. Ministro dei LL. PP., al quale compete l'alta disciplina urbanistica del Paese, riterrà opportuno tenere in giusta considerazione i nostri voti riportando la formazione del demanio comunale entro i basilari istituti del P. R. G. e dell'esercizio dell'art. 18 della l. u., la politica di attuazione dei P. R. che abbiamo configurato ne uscirà irrobustita e riceverà, per effetto della obbligatorietà della formazione dei demani comunali, la prima concreta ufficiale conferma: sarà questo un grande avvenimento, che l'I.N.U. festeggerà con pienezza di gioia.

Resterebbe ancora da trattare un argomento, per completare il già esteso e faticoso quadro della nostra relazione, e cioè il problema del pareggiamento tra *plus* e *minus* valori, ma su questo argomento possiamo anche dire poche parole in quanto la sua soluzione è un corollario della soluzione del primo problema.

Il problema è infatti sostanzialmente risolto per ciò che riguarda l'avocazione degli incrementi di valore ove si adotti, per l'attuazione dei P. R., la *politica dell'esproprio graduale o acquisto bonario di tutte le aree fabbricabili esterne a mezzo dell'art.* 18 *e* 38 *e relativi emendamenti e l'applicazione dell'imposta solo sui residui terreni edificabili.* Per ciò che riguarda l'indennizzo delle diminuzioni di valore per effetto dell'attuazione del P. R., riaffermata la validità dell'art. 40 sulla non indennizzabilità dei vincoli generali di zona, si tratterà di fissare di volta in volta la indennizzabilità dei vincoli specifici operanti che determinano la diminuzione di valore degli immobili.

Ma non vi sono problemi di principio.

Su questo argomento la relazione dell'ing. Manfredi espone interessanti proposte di valutazione in base alle cubature, che meriterebbero di essere sviluppate, ma sulle quali dobbiamo sorvolare in quanto proposte strumentali e di dettaglio.

Eccoci giunti al termine ed alla necessità di trarre alcune conclusioni.

Esse si possono riassumere in pochi punti:

1) Gli emendamenti proposti oggi alla l. u. non limitano per intanto la sua efficacia: la sua applicazione deve essere incoraggiata con ogni mezzo.

2) È opportuno che la Commissione di studio per la riforma della legge urbanistica non più convocata dopo il Congresso di Venezia, torni in vita e, integrata da nuove forze che tengono conto dei più recenti apporti, giunga alle decisioni finali per produrre la riforma definitiva della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Tali riforme porterebbero necessariamente ai rispettivi emendamenti del Codice Civile, della Legge Comunale e Provinciale e di tutte le leggi attinenti alla materia; il loro raggruppamento dovrebbe costituire il nuovo Testo Unico della Legislazione Urbanistica.

3) Al di sopra dei dettagli e nello spirito degli emendamenti proposti sta la coscienza di un'intima evoluzione della l. u.: essa tendeva nella sua primitiva stesura a configurare essenzialmente il piano urbanistico nei suoi differenti istituti; gli emendamenti proposti tendono a configurare non tanto il «piano», quanto la *pianificazione*, cioè l'interpretazione viva del Piano, nel suo farsi.

4) Fra le due politiche economiche per l'attuazione del piano, che abbiamo discusso, occorre una scelta da parte dei politici. A determinare questa scelta non è sufficiente che noi urbanisti diamo il nostro contributo: è necessario che le nostre proposte siano ora discusse da giuristi ed economisti e che si giunga *presto* ad una chiarificazione.

Perchè la pianificazione urbana, messa faticosamente in moto con la accanita, generosa e disinteressata azione dell'esigua schiera degli urbanisti e di alcuni intelligenti amministratori, ora urge con tutta la sua forza, con tutti i suoi problemi: può essere domani soffocata o sviluppata.

Spetta a noi e voi tutti, studiosi, tecnici, giuristi, economisti, amministratori e politici di scegliere il nostro domani anche in questo dominio.

Imposta sulle aree fabbricabili

Proposte della Commissione Samonà, Piccinato, Astengo, Cerutti, Detti a modifica del Disegno di Legge Andreotti; novembre 1955

Art. 1 - Comuni impositori

Tutti i Comuni sono autorizzati (obbligati) ad istituire una imposta sulle aree fabbricabili secondo le modalità della presente legge.

Art. 2 - Aree soggette all'imposta

Sono assoggettate all'imposta di cui al precedente articolo tutte le aree destinate alla fabbricazione del P. R. G. adottato.

Nei Comuni sprovvisti di P. R. sono assoggettate all'imposta tutte le aree per le quali sia stata richiesta licenza di fabbricazione.

Art. 3 - Valore imponibile

Il valore imponibile delle aree ai fini dell'imposta di cui al presente titolo è costituito dalla differenza fra il valore commerciale, spontaneamente denunciato e comprendente il presunto incremento di valore per effetto della fabbricazione, ed il valore reale della attuale destinazione ed utilizzazione dell'area con esclusione degli incrementi di valore derivanti dalla fabbricazione. La determinazione del valore reale attuale per i terreni agricoli esterni al perimetro di separazione tra le aree urbanizzate e non urbanizzate, da specificare nel P. R. G., è ottenuta capitalizzando al 100 × 2 il reddito dominicale catastale, assoggettabile all'imposta complementare; per i terreni compresi entro il perimetro di separazione tra aree urbanizzate e non urbanizzate, da specificare nel P. R. G., il valore reale è accertato dall'Ufficio Tecnico Erariale.

Art. 4 - Ammontare dell'imposta

Per i Comuni provvisti di P. R. G. adottato l'imposta si commisura nei seguenti modi:

a) sono soggette all'imposta pari al 70% del valore imponibile accertato, stabilito nel precedente art. 3, tutte le aree interne al perimetro di separazione fra zone urbanizzate e non urbanizzate, siano esse aree non edificate o edificate, che siano soggette ad incremento di valore per effetto di trasformazione edilizia.

L'esazione dell'imposta avviene in unica soluzione all'atto del rilascio della licenza edilizia.

b) sono soggette all'imposta pari al 50% del valore imponibile accertato tutte le aree non edificate, esterne al perimetro di separazione fra zone urbanizzate e non urbanizzate, quando siano inserite in Piani particolareggiati o anche quando queste aree costituiscono piani edilizi di iniziativa privata concessi dal Comune e riconosciuti a mezzo di convenzione; sono escluse le aree per le quali sia applicato l'art. 18 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

L'esazione dell'imposta è stabilita in due rate, la prima, per metà dell'ammontare, entro 90 gg. dalla notifica di vincolo di P. R., la seconda, per l'altra metà, all'atto del rilascio della licenza edilizia.

c) sono soggette all'imposta pari al 70% del valore imponibile accertato, tutte le aree non edificate e non comprese nei Piani particolareggiati. L'esazione si effettua in unica soluzione all'atto del rilascio della licenza edilizia.

Per i Comuni sprovvisti di P. R. G. l'imposta si applica all'atto delle concessione della licenza edilizia nella misura del 70% del valore imponibile accertato, in unica soluzione.

In ogni caso il Comune ha il diritto di prelazione su tutte le aree fabbricabili contemplate nei precedenti capoversi del presente articolo, diritto che si esercita sulla base dei valori dichiarati ed accettati secondo le modalità del presente articolo e dell'art. 7 della presente Legge, decurtati dell'ammontare dell'imposta.

Art. 5 - Invariato

Art. 6 - Destinazione dell'imposta

Il gettito dell'imposta di cui al presente titolo è integralmente percepito dal Comune per essere utilizzato per l'attuazione del P. R., in modo prevalente per l'acquisizione delle aree da urbanizzare, delle aree destinate ad uso pubblico e ad attrezzature collettive e per la costruzione dei servizi e delle restanti opere di urbanizzazione. Per i Comuni sprovvisti di P. R. il gettito dell'imposta è devoluto alla formazione del P. R. e per opere di pubblica utilità.

Art. 7 - Dichiarazioni e rettifiche

I titolari di diritti reali, tenuti al pagamento dell'imposta a norma dell'art. 5, devono presentare la dichiarazione entro 30 gg. dalla notifica del vincolo di P. R. o, in assenza di esso, all'atto della presentazione della richiesta di licenza di costruzione. In caso di omessa dichiarazione il Comune procede all'accertamento d'Ufficio, ed in ogni caso, ha facoltà di rettificare i valori dichiarati, a mezzo dell'Ufficio Tecnico Erariale.

Art. 8 - Espropriazioni

I diritti di esproprio da parte del Comune si esercitano in base alle norme della L. U. 17 agosto 1942, n. 1150; con il rilascio della licenza di fabbricazione è sospesa per il Comune ogni possibilità di esproprio per l'area al servizio della progettata costruzione, semprechè entro 90 gg. dalla licenza i lavori siano effettivamente iniziati e siano ultimati entro 2 anni dal rilascio della licenza stessa.

In caso di mancato inizio dei lavori, o di mancato completamento di essi nei termini suindicati, l'esproprio può essere effettuato aggiungendo al prezzo previsto dalla L. U. il costo delle opere eventualmente eseguite.

Art. 9 - Esenzione dell'imposta

Sono esenti dall'imposta le aree demaniali di proprietà dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Sono esentabili dall'imposta gli Enti Pubblici ed i Con-

sorzi di privati che, nell'ambito del P. R. G. e secondo la gradualità di attuazione del Piano, intendano costruire complessi edilizi costituenti completi quartieri forniti, a spese dell'Ente o Consorzio, oltrechè delle opere tecniche di urbanizzazione quali strade, fognature, impianti, ecc. anche delle OO. PP. e dei centri sociali necessari alla collettività, e precisamente parchi, giardini, scuole, asili, campi di gioco e tutte quelle altre opere di integrazione delle attrezzature collettive che l'Amministrazione Comunale giudicasse opportune. L'Ente o il Consorzio proponente dovrà allestire un P. P. da approvarsi secondo le modalità di legge e formerà oggetto di convenzione con il Comune.

Legge 21 dicembre 1955, n. 1357

Modifiche a disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori e della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione

Art. 1.

È prorogato al 31 dicembre 1957, il termine di cui all'art. 4 della legge 20 aprile 1952, n. 504, per l'attuazione dei piani regolatori dei Comuni che ne abbiano ottenuto l'approvazione prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

Per i Comuni inclusi e da includere negli elenchi di cui all'art. 8, comma secondo, della suddetta legge 17 agosto 1942, n. 1150, modificato dall'art. 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640, i piani regolatori preesistenti continuano ad avere efficacia fino alla data di approvazione del rispettivo nuovo piano regolatore, che i Comuni stessi sono obbligati a compilare e presentare al Ministero dei lavori pubblici.

Quando i Comuni contemplati nei due precedenti commi siano anche provvisti di un piano di ricostruzione approvato ai sensi del decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 154, e successive modificazioni, il piano medesimo, qualunque sia il termine stabilito per la sua validità, ed anche se scaduto, conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale da formare a termini della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Per tutti gli altri Comuni dotati di piani di ricostruzione, resta fermo il disposto dell'art. 11, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

Art. 2.

Il termine di cui all'art. 7, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà per i Comuni, forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e rivendere le aree aventi destinazione edilizia, è prorogato al 31 dicembre 1957.

Art. 3.

Il rilascio di licenza edilizia in applicazione di disposizioni le quali consentono ai Comuni di derogare alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori, è subordinato al preventivo nulla osta della Sezione urbanistica regionale, nonchè della Sovraintendenza ai monumenti.

Per i Comuni compresi negli elenchi di cui all'art. 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il nulla osta è accordato dal Ministero dei lavori pubblici, su rapporti della Sezione urbanistica e della Sovraintendenza predetti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Gli organi statali, dei quali è previsto l'intervento nei commi precedenti, devono pronunciarsi, con provvedimenti motivati, nel termine massimo di sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione del progetto da parte degli organi stessi.

Art. 4.

Il primo comma dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, è sostituito dal seguente:

« A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato ».

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 21 dicembre 1955

GRONCHI

Segni - Romita - Tambroni - Moro - Andreotti - Gava - Rossi

Visto, *il Guardasigilli: Moro*

Proroga dei termini di scadenza dei Piani Regolatori e dei Piani di Ricostruzione e modifiche alla legge di salvaguardia

Circolare N. 847 del 28 Febbraio 1956 del Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 11, del 14 gennaio 1956, è stata pubblicata la legge 21 dicembre 1955, n. 1357, la quale contiene norme riguardanti:

a) la proroga del termine di attuazione dei piani regolatori e dei piani di ricostruzione;

b) la proroga del termine di cui all'art. 17 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà, per i Comuni forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e rivendere la aree aventi destinazione edilizia;

c) limitazione all'esercizio dei poteri comunali di deroga alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori;

d) modifiche della legge 3 novembre 1952, n. 1902, concernente le misure di salvaguardia in pendenza della approvazione dei piani regolatori comunali.

I - Proroga dei termini di scadenza dei piani regolatori e dei piani di ricostruzione.

1. — Come è noto, l'art. 42 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, fissava a dieci anni dall'entrata in vigore della legge stessa, e cioè fino al 1° ottobre 1952, il termine di efficacia dei piani regolatori precedentemente approvati con provvedimenti speciali. Successivamente, detto termine fu ulteriormente prorogato dall'art. 4 della legge 20 aprile 1952, n. 524, fino al 31 dicembre 1955.

Evidentemente il legislatore aveva ritenuto che il termine, come sopra fissato, sarebbe stato sufficiente per permettere ai Comuni interessati di adempiere all'obbligo, contenuto nel citato articolo 42 della legge urbanistica, di revisionare il vecchio piano regolatore o di formarne uno nuovo, redatto secondo le norme della legge stessa.

Il termine così prorogato, peraltro, si è dimostrato insufficiente, poichè le indagini e gli studi predisposti dai Comuni hanno messo in evidenza la necessità di addivenire, specie nei centri di maggiore importanza, alla formazione di un nuovo piano piuttosto che alla revisione di quello esistente, nonchè di inquadrare le previsioni urbanistiche comunali in quelle di un piano intercomunale o regionale. Ciò stante, è apparso indispensabile dilazionare ulteriormente la scadenza dei vecchi piani, ed a ciò provvede la legge di cui in oggetto.

Per i Comuni inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 della legge urbanistica, e quindi obbligati a formare e presentare il piano regolatore entro due anni dalla data di inclusione in elenco, non era evidentemente possibile stabilire un termine unico, stante la diversità degli elenchi e la eventualità di proroghe. Pertanto, molto opportunamente, la legge in parola ha stabilito che per questa categoria di Comuni, i piani preesistenti restano in vigore fino all'approvazione del nuovo piano regolatore generale, che i Comuni stessi sono tenuti a compilare e presentare nel termine fissato. Viene così assicurato, in ogni evenienza, il passaggio dalla vecchia alla nuova regolamentazione urbanistica senza alcuna soluzione di continuità, la quale, anche se breve, sarebbe oltremodo pregiudizievole per qualsiasi Comune, in quanto verrebbe a creare una situazione di caos edilizio.

Per gli stessi motivi accennati precedentemente, occorreva assicurare anche per i Comuni dotati di un piano di ricostruzione il passaggio, senza alcuna interruzione, al nuovo regime del piano regolatore generale.

Pertanto, la nuova legge stabilisce che la efficacia dei piani di ricostruzione dei Comuni — provvisti già di un vecchio piano regolatore oppure obbligati a redigerlo per effetto della inclusione in elenco — è prorogata fino alla entrata in vigore del nuovo piano regolatore. Di guisa che il termine di dieci anni, previsto dalle vigenti disposizioni come periodo massimo di validità dei piani di ricostruzione, resta in vigore soltanto per i piani di quei Comuni che non rientrano nelle due anzidette categorie. Occorre mettere in rilievo che possono beneficiare della proroga «ope legis» anche i piani scaduti prima dell'entrata in vigore della legge di cui trattasi, e cioè prima del 29 gennaio 1956.

2. — Sembra opportuno chiarire che l'espressione «piani regolatori» usata dalla legge ha un significato assai ampio, comprensivo di tutti gli strumenti giuridici che, nel regime precedente all'entrata in vigore della legge urbanistica, sono stati posti in essere per disciplinare l'attività edilizio-urbanistica nei vari centri abitati. La proroga di cui trattasi, pertanto, si riferisce anche ai piani edilizi di ampliamento, ai piani di risanamento o di bonifica degli abitati, ecc.

Per quanto riguarda, poi, i piani particolareggiati formati in esecuzione dei piani suddetti è evidente che essi seguono il regime dei piani di massima dai quali dipendono, e pertanto conservano la loro efficacia fino al momento in cui è in vigore il piano di massima, a meno che il termine specificatamente fissato per la loro validità non venga a scadere prima, nel qual caso la efficacia di essi è limitata a tale termine.

3. — In sintesi, la situazione dei piani regolatori e di ricostruzione in ordine alla loro validità può così riassumersi, dopo l'entrata in vigore della nuova legge;

a) piani regolatori approvati prima dell'entrata in vigore della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con provvedimenti speciali e riguardanti Comuni non inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 di tale legge: *scadenza al 31 dicembre* 1957. Entro tale termine, ai sensi dell'art. 42 della legge urbanistica, i Comuni dovranno provvedere alla revisione del vecchio piano od alla formazione di un nuovo piano, redatto secondo le norme contenute nella legge stessa;

b) piani regolatori, come sopra approvati, di Comuni inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 della legge urbanistica: *scadenza prorogata «ope legis» al momento dell'entrata in vigore del nuovo piano regolatore generale* (redatto ai sensi della legge urbanistica), che dovrà essere presentato al Ministero dei Lavori Pubblici per l'approvazione entro due anni dalla inclusione in elenco del Comune di cui trattasi;

c) piani di ricostruzione di Comuni inclusi in elenco, oppure muniti di un vecchio piano regolatore come sopra approvato: *mantenimento dell'efficacia fino al momento dell'entrata in vigore del nuovo piano regolatore generale*, redatto secondo la legge urbanistica;

d) piani di ricostruzione di Comuni non inclusi in elenco e privi di vecchio piano regolatore: *scadenza al termine fissato dal Ministero dei Lavori Pubblici*, salvo proroga da concedersi caso per caso, e che, comunque, non può superare il periodo di 10 anni, a decorrere dalla data del decreto di approvazione del piano originario.

II - Proroga del termine di cui all'art. 17 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà, per i Comuni forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e rivendere le aree aventi destinazione edilizia.

L'art. 17 della suddetta legge n. 1402, del 1951, stabilisce che i Comuni dotati di un piano di ricostruzione possono essere autorizzati ad espropriare, per rivenderle o concederle, le aree aventi destinazione edilizia, quando ciò sia giustificato da imprescindibili necessità inerenti alla attuazione del piano. Il termine di scadenza dell'efficacia della norma in parola era fissato al 31 dicembre 1955; ma, attesa l'utilità della disposizione ai fini della realizzazione di importanti sistemazioni previste dai piani di ricostruzione, specie nei centri più importanti, l'art. 2 della nuova legge proroga il termine di cui trattasi al 31 dicembre 1957. Tale dilazione appare tanto più necessaria, in quanto, da un lato, vi sono delle procedure in corso, che, data la complessità delle relative operazioni, non hanno potuto essere espletate entro il termine suddetto; e, dall'altro, difficoltà di bilancio non hanno consentito di assegnare ai Comuni i fondi occorrenti per l'attuazione dei piani, in relazione al disposto dell'articolo 15 della citata legge n. 1402.

Deve lamentarsi che, purtroppo, finora soltanto qualche Comune si è avvalso della disposizione in parola, la quale invece è di grande utilità in quanto dà la possibilità ai Comuni di realizzare, senza alcun aggravio del proprio bilancio, le ricostruzione prevista dal piano in zone centrali, nelle quali la proprietà è molto frazionata o che sono comunque da risanare.

III - Limitazioni all'esercizio dei poteri comunali di deroga alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori.

La necessità di disciplinare la facoltà dei Comuni di derogare a norme edilizie — ove questa sia loro accordata da apposite disposizioni di regolamenti edilizi o da norme di attuazione di piani regolatori — si prospetta essenzialmente sotto il profilo di consolidare la disciplina urbanistica e salvaguardare l'ambiente e la fisionomia delle antiche città, evitando una troppo facile e frequente applicazione di dispositivi, a cui si dovrebbe ricorrere solo in via eccezionale e in ristretta misura.

Si deve, infatti, lamentare che spesse volte, attraverso la possibilità di concessione di deroghe, soprattutto in materia di altezza dei fabbricati, vengono frustrati gli scopi di una adeguata regolamentazione edilizia e di un regolare sviluppo esecutivo dei piani regolatori, applicando, con interpretazione troppo estensiva, norme di carattere eccezionale, che richiedono una cauta valutazione nel giudizio discrezionale.

Le disposizioni previste dalla legge in oggetto non riguardano perciò costruzioni abusive o irregolari, eseguite senza licenza edilizia, nè autorizzazioni arbitrariamente concesse in contrasto con le norme edilizie, per le quali sono applicabili altre sanzioni di legge, ma riguardano soltanto le costruzioni che possono essere autorizzate dai Comuni in base ai poteri di deroga.

Gli abusi di natura interpretativa, che si sono andati verificando sempre più di frequente in questi ultimi tempi, proprio quando l'autorità centrale svolge un'assidua opera per rafforzare la disciplina urbanistica promuovendo l'aggiornamento delle norme edilizie e la formazione di nuovi piani regolatori, hanno reso necessaria una norma cautelativa, quale quella della legge di che trattasi, la quale, conferendo agli organi preposti alla vigilanza urbanistica e ambientale, il potere di pronunziarsi in materia, assicura una più salda disciplina urbanistica ed un più cauto e coerente uso dei poteri di deroga conferiti ai Comuni.

In base alla nuova legge la concessione di deroghe è subordinata, per i Comuni inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 della legge urbanistica, al nulla osta del Ministero dei Lavori Pubblici, su rapporti della Sezione Urbanistica Regionale e della Sopraintendenza ai Monumenti, sentito il Consiglio Superiore dei LL.PP. Per tutti gli altri Comuni la concessione di deroghe è subordinata al nulla osta della Sezione Urbanistica Regionale, nonchè della Sovraintendenza ai Monumenti.

La concessione del nulla osta deve essere motivata. L'obbligo della motivazione, sancito espressamente dalla legge, risponde evidentemente alla necessità di giustificare l'eccezione alla norma, che costituisce la comune garanzia delle legittime aspettative dei cittadini.

Si richiama l'attenzione delle Sezioni Urbanistiche Regionali e delle Sovraintendenze ai Monumenti su quanto dispone l'ultimo comma del citato art. 3 circa il *periodo massimo di 60 giorni*, entro il quale gli organi statali debbono pronunciarsi sulle richieste di deroghe. Stabilendo un termine perentorio, il legislatore ha voluto così evitare che le lungaggini dei competenti uffici possano ritardare o pregiudicare la realizzazione di utili ed importanti iniziative edilizie, specie se destinate a soddisfare interessi pubblici.

Quando si tratti poi di Comuni inclusi in elenco, le Amministrazioni interessate dovranno inviare due esemplari del progetto alla competente Sezione Urbanistica, la quale dovrà, appena ricevuti gli elaborati, darne comunicazione telegrafica a questo Ministero, e successivamente, entro *dieci giorni dalla ricezione*, riferire, con lettera espresso, al Ministero, e prendere contatto con la Sovrintendenza ai Monumenti, affinchè il rapporto di questa sia inoltrato nello stesso termine.

Allo scopo di dare maggiore unità di interpretazione e precisione di giudizio nell'esame che dovrà essere svolto da parte delle Autorità statali su ciascuna proposta di deroga, si ritiene qui opportuno indicare alcuni criteri basilari ai quali debbono nella generalità rispondere le proposte medesime.

I. — Anzitutto è necessario che in conformità a quanto dispongono in genere le norme edilizie comunali, le deroghe siano limitate a edifici di riconosciuto carattere pubblico

ovvero destinati ad attività di pubblico interesse o che rivestono particolare importanza in relazione ad accertate speciali esigenze.

Qualora ragioni di carattere urbanistico dovessero consigliare la costruzione di edifici eccedenti in misura notevole i limiti regolamentari non resterà che far ricorso ad una apposita previsione di piano regolatore, attraverso la quale potranno essere più attentamente valutate le considerazioni generali e particolari di carattere urbanistico, senza dire che, a mezzo della prescritta pubblicazione, si potrà provocare il doveroso contraddittorio pubblico per il necessario rispetto dei diritti dei terzi.

2. — È inoltre opportuno che, nella concessione o di maggiori altezze o di minori distacchi o di altra qual si voglia eccezione alle misure massime consentite in via normale, si applichi il criterio del « compenso dei volumi », e cioè non si sviluppi un volume fabbricativo complessivo maggiore di quello che risulterebbe dalla corrente applicazione di tutte le norme edilizie per la zona indicata, onde dovrà farsi luogo ad una congrua contemporanea riduzione di altri elementi (quali la superficie occupata, ritiri di fronte, ecc.). Tale riduzione dovrà risultare e restare affermata da un atto di vincolo costituito in favore del Comune, e regolarmente trascritto nei registri ipotecari. L'adozione di siffatto criterio si appalesa indispensabile, sia per motivi di carattere urbanistico, per i quali è in genere necessario non aggravare la densità fabbricativa di una data zona, ad evitare inconvenienti igienici, di traffico, ecc.; sia — specialmente quando il carattere dell'edificio non sia pertinente ad un esclusivo uso pubblico — per moralizzare l'aspetto economico connesso con la concessione della deroga, in quanto, altrimenti, la deroga si configurerebbe senz'altro come un vantaggio diretto per il maggiore sfruttamento edilizio dell'area.

3. — Congiuntamente ai due precedenti criteri nella valutazione dell'ammissibilità delle deroghe debbono ricorrere favorevoli condizioni di natura ambientale ed architettonica.

A questo riguardo si deve sottolineare l'importanza del rispetto ambientale, sia sotto il profilo dell'inquadramento generale della costruzione nell'insieme dell'ambiente urbano o dell'ambiente naturale in cui va inserito, sia sotto il profilo dell'armonia con il particolare carattere della località in cui dovrà sorgere l'edificio.

Siffatto ambientamento non potrà che essere favorito da una spiccata qualità architettonica cui l'aspetto estetico della costruzione venga ispirato, e pertanto, nell'esame della deroga, dovrà essere tenuta presente la necessità di un tale ulteriore requisito.

IV - Modifica alla legge del 3 novembre 1952, n. 1902, recante misure di salvaguardia in pendenza della approvazione dei piani regolatori.

L'art. 4 della legge in oggetto, più che una modifica, contiene una precisazione della portata della legge per le misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori. Come è noto, detta legge attribuisce alle autorità comunali ed ai Prefetti il potere di sospendere, rispettivamente, la concessione di licenze di costruzione e la esecuzione di lavori che possano pregiudicare o rendere, comunque, meno agevole l'attuazione dei piani regolatori adottati con delibera, ma non ancora approvati. L'intento del legislatore era quello di comprendere nel campo di applicazione di tale provvedimento tutti i piani regolatori, essendo evidente la necessità di prevedere misure di salvaguardia per qualsiasi piano. Peraltro, il riferimento fatto alla legge urbanistica ha fatto sorgere dubbi, non del tutto giustificati, sulle portata della norma in questione, e cioè sull'applicabilità della norma stessa anche ai piani approvati con leggi speciali o con provvedimenti amministrativi a termini della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

La nuova formulazione del 1° comma dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 (che evidentemente ha carattere dichiarativo) richiamandosi, genericamente, ai piani regolatori, elimina ogni dubbio, nel senso che dette misure di salvaguardia possono applicarsi a tutti i piani regolatori, sotto qualsiasi regime approvati, nonchè a tutti i piani particolareggiati.

Si pregano i Sigg. Prefetti ed i Sigg. Provveditori di curare, nella maniera più efficace e sollecita, nell'ambito delle proprie sfere di competenza, l'applicazione della presente circolare, favorendo un cenno di assicurazione.

IL MINISTRO
ROMITA

Contributo all'utilizzazione delle statistiche demografiche

di Robert Auzelle

Dal 12 al 16 settembre 1955 si è svolta a Bordeaux una conferenza della Fédération International de l'Habitation et de l'Urbanisme, organizzata dalla Confédération Française pour l'Habitation et l'Urbanisme, sul tema: "La pianificazione del territorio nelle regioni portuali, vinicole e forestali„.
Fra le memorie presentate in tale occasione abbiamo scelto per la pubblicazione lo studio del nostro corrispondente per la Francia arch. Robert Auzelle, professore all'Istituto di Urbanistica dell'Università di Parigi ed urbanista capo incaricato del Centro studi della Direction de l'Aménagement du Territoire al Ministère de la Reconstruction e du Logement.
Questo studio, pur riferendosi in modo preminente a situazioni economico-demografiche della regione di Bordeaux, riveste un carattere metodologico di elevato interesse scientifico, che può essere fonte di sviluppi, in sede pratica e teorica, nel campo delle indagini per la pianificazione territoriale.

La presente relazione illustra i primi risultati di alcuni lavori intrapresi dal nostro collaboratore Guy de Villèle presso il Centro Studi della Direzione della Pianificazione del Territorio al Ministero della Ricostruzione e della Abitazione. Essi hanno per scopo la messa a punto di un metodo d'utilizzazione dei consueti dati statistici per la rappresentazione e l'interpretazione dei fenomeni demografici, economici e sociali, la cui conoscenza è indispensabile a tutti i tentativi di sintesi aventi per fine la razionale pianificazione del territorio.

In effetti, quali che siano l'importanza e il carattere dell'agglomerato o della regione considerata, è oggi universalmente ammesso che gli specialisti incaricati della pianificazione di un territorio, nella fase iniziale di studio, debbono formarsi, mediante inchieste ed analisi approfondite, una opinione, la più precisa possibile, sulla storia delle entità che essi devono esaminare e sulle possibilità del loro sviluppo futuro. Ma questa ricerca è delicata, anzitutto perchè essa si svolge necessariamente su diversi piani e in numerosi campi, e inoltre perchè essa interessa un organismo vivente che è costantemente condizionato da limiti geografici ed amministrativi molto spesso rigidi, e contemporaneamente da esigenze economiche in continuo cambiamento.

Esistono numerosi schemi di « surveys» regionali che permettono un esame analitico corretto; non abbiamo alcuna intenzione di proporne uno nuovo, ma ci è sembrato che nella maggior parte delle inchieste di questo genere, a noi note, i dati statistici concernenti la popolazione non siano stati usati con tutto il rigore desiderabile.

Pertanto, poichè l'oggetto essenziale della pianificazione del territorio è in definitiva la coordinazione delle molteplici utilizzazioni del suolo da parte degli abitanti, ne consegue che le caratteristiche della popolazione e delle sue attività sono le prime a dover essere studiate, ed inoltre tutti i fenomeni di localizzazione delle attività economiche devono essere esaminati partendo dalle esigenze demografiche. D'altronde, tra gli elementi più mobili della vita di una regione, quelli relativi alla popolazione sono generalmente i più facili da afferrare sotto tutti gli aspetti, essendo i dati statistici che li riguardano i più facilmente reperibili e i più sicuri. Per questo noi pensiamo che uno studio approfondito della evoluzione della popolazione di una data regione costituisce il mezzo più rapido per analizzare e comprendere il gioco complesso dei dati geografici, storici, economici, sociali, e quindi per prevedere le grandi linee dello sviluppo futuro dell'occupazione umana del territorio. In tal senso sono state fatte le ricerche che illustriamo; i loro risultati non permettono ancora di esporre un metodo perfettamente sistemato, ma sono già di per sè sufficientemente indicativi.

Studio demografico economico di Sérécourt

Il primo studio che si presenta si riferisce ad una indagine demografica ed economica svolta su Sérécourt, piccolo comune dei Vosgi. È stato innanzitutto costruito il grafico della struttura della popolazione, a varie date; questo grafico è stato ricavato dagli elenchi nominativi degli abitanti del comune, compilati in occasione dei censimenti effettuati tra il 1836 e il 1946, che forniscono nome, cognome, età, sesso, grado di parentela, professione e domicilio di ciascun abitante.

Esso presenta, situate l'una sull'altra, le differenti piramidi rappresentative della struttura della popolazione per età e per sesso alla data di ciascun censimento. Le strisce hanno una larghezza in ascissa proporzionale al valore medio di cinque classi successive; gli individui di sesso maschile sono collocati a sinistra, quelli di sesso femminile a destra. La particolarità di questo documento sta nel fatto che le piramidi delle età sono sovrapposte — nel senso dell'ordinata — con stacco proporzionale al numero di anni trascorsi tra due censimenti successivi. Così che l'asse verticale si trova graduato in età per ogni piramide e in anni per l'insieme del grafico e si possono seguire facilmente sia le variazioni di struttura della ripartizione per età nel corso di ogni periodo, sia quelle del numero di individui appartenenti ai gruppi di cinque classi successive (ad esempio quelli da zero a 4 anni nel 1836, da 10 a 14 nel 1846, da 20 a 24 anni nel 1856).

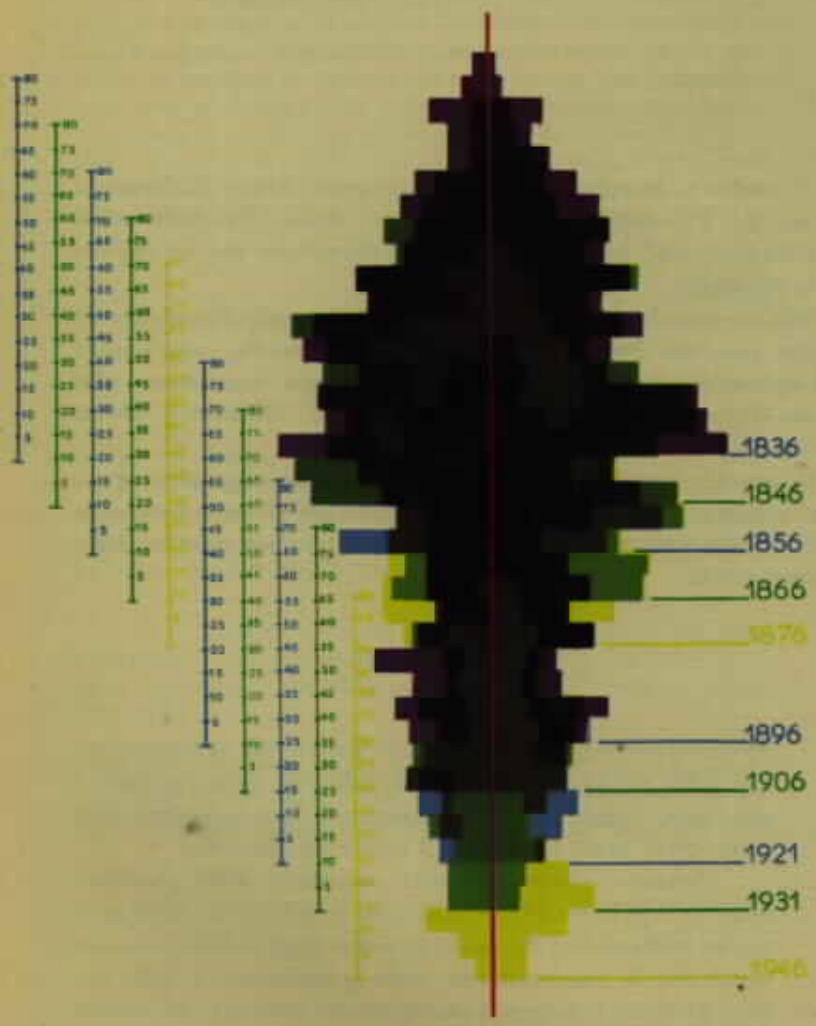
Si può anche, a mezzo di questa sovrapposizione sfalsata, giudicare a colpo d'occhio il ritmo col quale la popolazione si è sviluppata. Nel caso di Sérécourt noi constatiamo non solamente che la popolazione è diminuita globalmente, ma anche che essa è considerevolmente « invecchiata », a causa dell'esodo continuo d'una aliquota delle giovani generazioni. La diminuzione di popolazione di questo villaggio appare allora chiaramente come derivante molto più dai fenomeni migratori che dai fenomeni demografici naturali: natalità e mortalità; di qui l'ipotesi immediata della esistenza di cause economiche che restano da definire.

Gli stessi elenchi nominativi di ogni censimento possono essere utilizzati per ricercare le cause economiche che hanno determinato l'evoluzione demografica constatata nel primo documento.

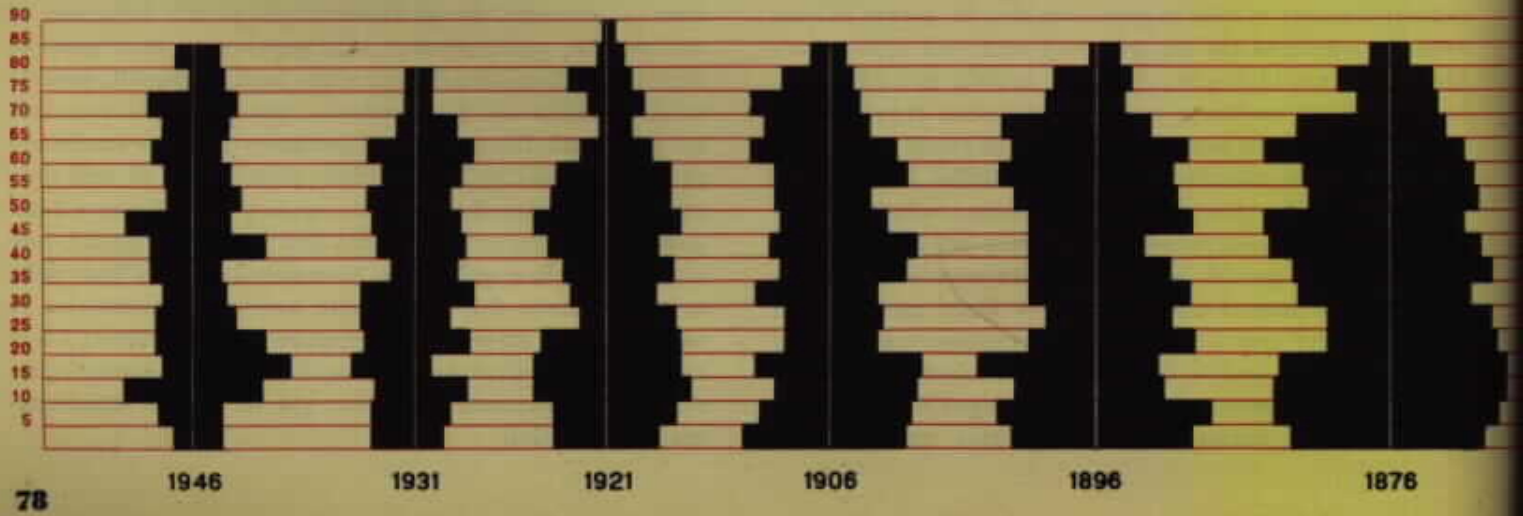
Essi permettono in effetti di elaborare una serie di piramidi rappresentanti alle differenti date la struttura della popolazione per età e per attività economica.

Nel caso di Sérécourt sono stati distinti 4 gruppi di attività:

famiglie di coltivatori : proprietari coltivatori diretti, mezzadri, coloni e braccianti;
famiglie di vignaiuoli;



1 - Struttura della popolazione di Sérécourt, a varie date. In basso, le piramidi della popolazione relative ai censimenti dal 1836 al 1946; sopra, il grafico risultante dalla sovrapposizione delle stesse.



famiglie di artigiani;
famiglie di esercitanti altre professioni o di senza professione.

I grafici ottenuti sono stati disposti in modo che le piramidi di ogni gruppo di famiglie si trovano disposte le une al di sotto delle altre, nell'ordine dei censimenti, mentre quelle attinenti ad una stessa data si trovano sulla stessa linea orizzontale.

Le fluttuazioni demografiche messe così in evidenza dànno delle indicazioni preziose sull'evoluzione delle attività umane nel comune considerato. Confrontati con i fatti conosciuti della storia economica generale, esse chiariscono e mettono in evidenza quelli che hanno maggiormente influenzato la vita della comunità. Nell'esempio di Sérécourt, si constata dal 1835 al 1845 una diminuzione del numero dei vignaiuoli provocata dalla partenza di famiglie giovani, esodo che è messo in evidenza dall'« invecchiamento» della struttura demografica delle famiglie di vignaiuoli abitanti sul luogo. La libertà di «coltivare a vigna la terra arabile e di piantare altre essenze oltre al pino» aveva portato all'accrescimento dei vigneti e in 30-40 anni alla superproduzione del vino, alla diminuzione dei prezzi... e alla rovina di gran parte dei vignaiuoli. I coltivatori, in generale più ricchi, perchè per lavorare essi debbono possedere un tiro di cavalli, conoscono una sorte diversa: la creazione della ferrovia nel 1850-1855, aprendo uno sbocco alla regione, costituisce il punto di partenza di un periodo molto prospero per i produttori di cereali.

Questa prosperità si manifesta con l'aumento del numero di fittavoli che subentrano ai proprietari arricchiti, i quali sono partiti per la città dove vivono delle loro rendite, come dimostra il numero accresciuto di famiglie senza professione. La stessa epoca vede correlativamente aumentare il numero degli artigiani, in particolare quelli che esercitano mestieri attinenti all'edilizia: la prosperità permette di costruire e di migliorare le abitazioni. Ma questo felice periodo non dura per i coltivatori e di conseguenza nemmeno per gli artigiani. La partenza dei contadini arricchiti, riparabile sul piano demografico, non lo era sul piano finanziario: i capitali investiti nelle città mancarono quando occorse modernizzare e dotare di attrezzature le colture agricole.

A partire dal 1885, salvo una breve e leggera ripresa della coltura della vite, dovuta senza dubbio alla crisi provocata dalle distruzioni della fillossera nei vigneti del Mezzogiorno, si constata una diminuzione generale delle attività che si traduce in una riduzione del numero di adulti ed in un invecchiamento nella struttura demografica. Presso i coltivatori, nella maggior parte proprietari, essendo spariti i fittavoli, l'antica policoltura cerealicola lascia progressivamente il posto alla zootecnia e alla produzione del latte; le terre inadatte alla trasformazione dei seminativi in prati sono restate incolte o ritornate a foresta; il numero delle aziende agricole è diminuito, come pure è diminuito in ciascuna di esse il bisogno di mano d'opera familiare.

Le case abbandonate dai vignaiuoli e dagli artigiani restano parzialmente occupate da persone anziane o da donne senza professione la cui proporzione aumenta. Questi due studi nel piccolo comune dei Vosgi mettono bene in evidenza, ci sembra, che senza grandi apparecchiature matematiche e semplicemente con l'elaborazione di qualche grafico, le statistiche usuali della popolazione possono essere la fonte di analisi precise, capaci di dare delle indicazioni estremamente interessanti sull'evoluzione demografica e delle attività umane in un agglomerato o in una regione, nel corso del periodo coperto dai censimenti. Basati su degli « accostamenti», che sono tanto più fecondi quanto più le « situazioni statistiche» della popolazione, così rese esplicite, sono frequenti e si succedono a più corti intervalli come le immagini di un film, essi introducono nell'utilizzazione delle statistiche le nozioni « dinamiche» di durata e di movimento, che sono gli attributi essenziali di tutto ciò che è vivente.

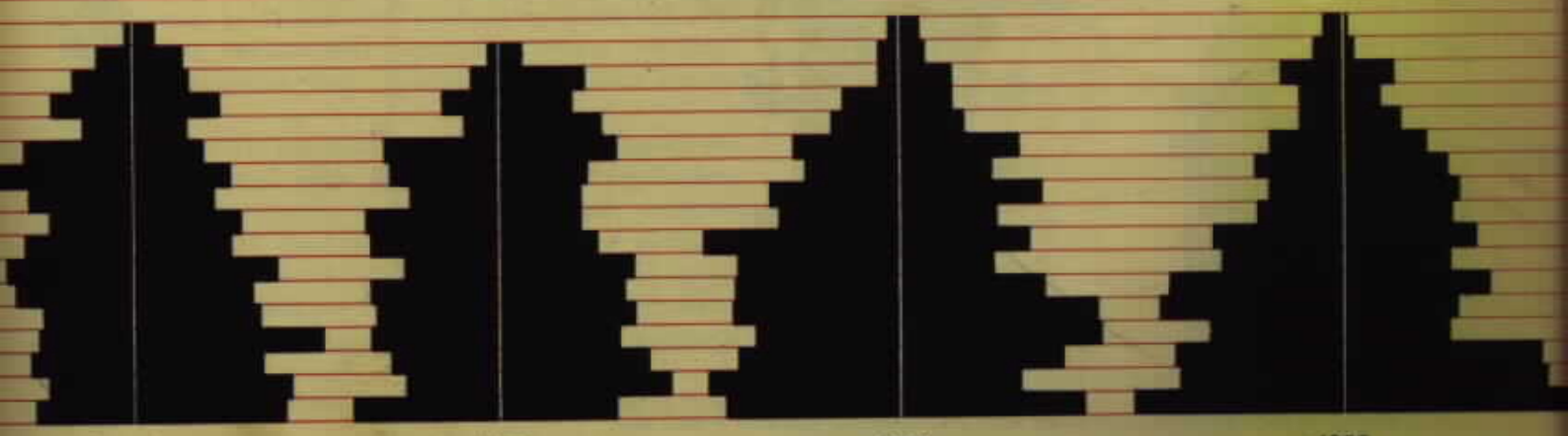
Il metodo si può così abbozzare: esso comporta tre fasi. Le due prime sono in un certo modo «passive» e riguardano:

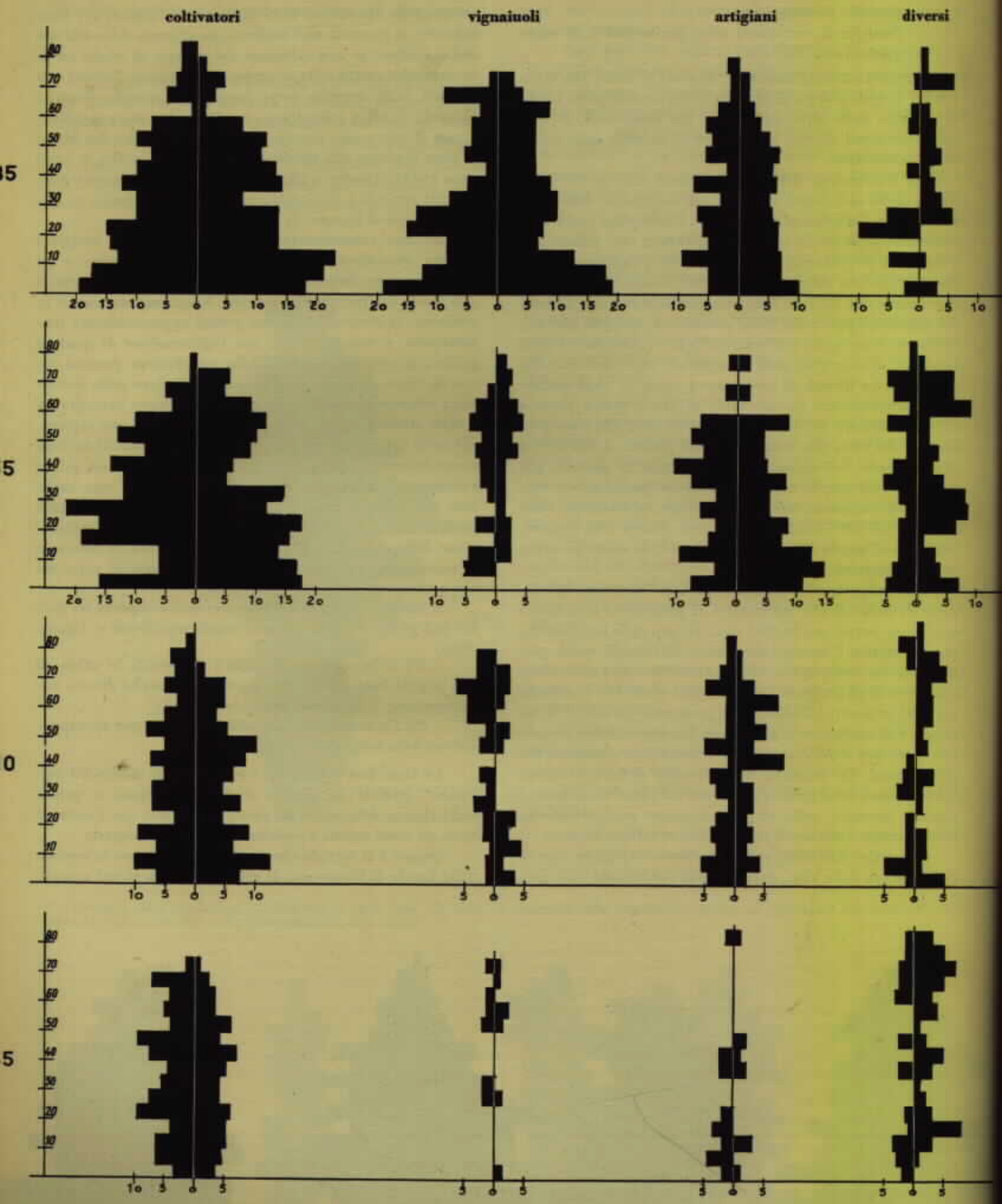
1°) l'elaborazione di grafici mostranti lo stato di una popolazione ad un dato momento, secondo diverse caratteristiche (età, sesso, professione, ecc.);

2°) l'accostamento per allineamento o per sovrapposizione delle immagini così ottenute.

La terza fase è «attiva» e consiste nello studio dei movimenti rivelati dai diversi confronti effettuati e quindi nella ricerca delle cause di questi movimenti con l'aiuto di tutti gli studi storici o economici capaci di spiegarli.

Questo è il metodo che è stato adottato per la regione delle Lande di Guascogna di cui si illustrano alcuni aspetti.





2 - Piramidi delle età per gruppi professionali della popolazione di Sérécourt, a varie date.

3 - *La posizione geografica delle Lande di Guascogna.*

4 - *Divisioni amministrative.*

5 - *Concentrazione degli abitati.*

udio geografico economico e demografico lle Lande di Guascogna

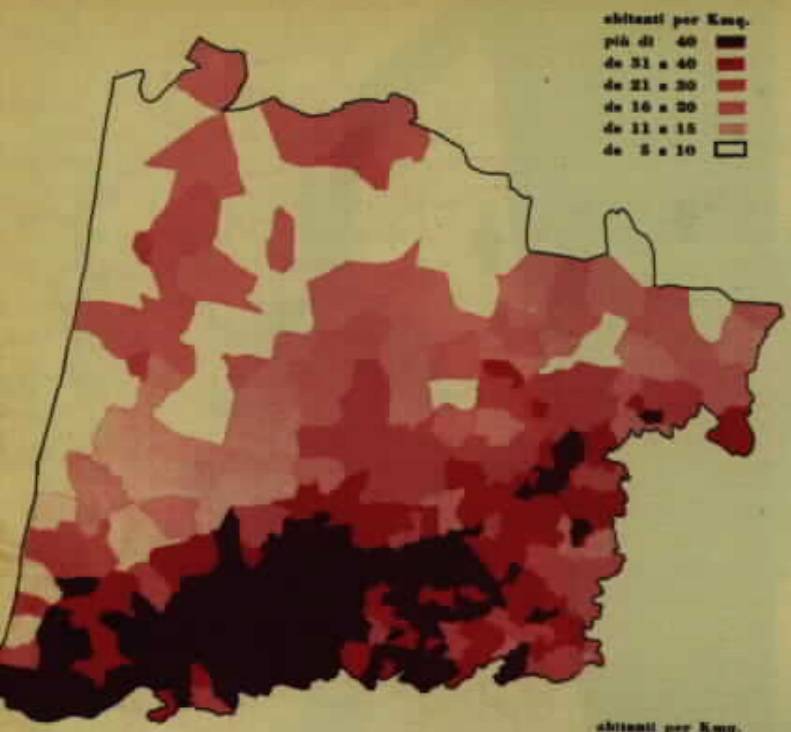
In Francia le statistiche, specialmente quelle della po-
lazione, sono generalmente istituite ed utilizzabili per le
e principali circoscrizioni: il comune ed il dipartimento.
Di qui nascono alcune difficoltà quando si tratta di
udiare — come è il caso delle Lande di Guascogna —
voluzione della popolazione di un territorio che si estende
numerose circoscrizioni amministrative. Bisogna allora,
r prima cosa, cercare di determinare nell'interno del-
stensione geografica, la circoscrizione che converrà meglio
lottare per iniziare il lavoro di interpretazione e di analisi
elle statistiche.

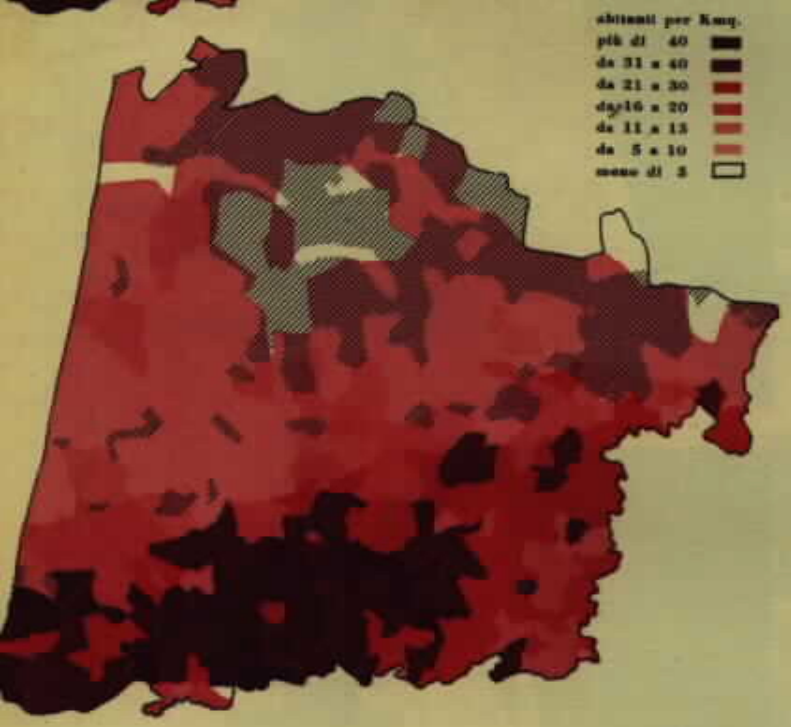
In base a studi preliminari è stato scelto il dipartimento
elle Lande come la circoscrizione più adatta a dare un'im-
agine sufficientemente esatta della regione detta « delle
ande di Guascogna ».

L'esame dei risultati globali dei vari censimenti di-
nostra che la popolazione del dipartimento delle Lande è
egolarmente aumentata nel corso della prima metà del
XIX secolo, che essa è rimasta in seguito stazionaria fin
erso l'inizio del XX secolo, poi, che essa è sensibilmente
iminuita tra il 1911 e il 1921 e quindi non è più aumentata
el periodo dal 1921 al 1954. Parve dunque interessante
icercare in che modo le perdite constatate si localizzassero
ul territorio del dipartimento ed a tal fine sono state ese-
guite delle carte della popolazione per comuni. Due di esse
rappresentano la densità della popolazione sparsa nel 1891
(fig. 6) e la densità della popolazione sparsa nel 1936
con sovrapposizione delle parti incendiate della foresta
(fig. 7).

Le carte della popolazione sparsa, essendo eseguite per
dare un'immagine della distribuzione della popolazione
sul territorio, trascurano le parti del territorio occupate
dagli agglomerati. Esse mettono in evidenza il contrasto
che esiste tra il Nord del dipartimento con densità spesso
inferiore a 10 abitanti per Kmq. e la parte Sud che geogra-
ficamente non appartiene più alla regione delle Lande di
Guascogna.

Già debole nel 1891, questa densità è caduta, in molti





comuni, a meno di 5 abitanti per Kmq. nel 1936. La perdita di popolazione verificatasi nel periodo 1891-1936 appare così più gravida di conseguenze di quanto il suo valore assoluto possa lasciar supporre: le regioni già debolmente popolate appaiono ora quasi deserte. La fig. 7 mostra a questo proposito una correlazione sorprendente tra queste regioni spopolate ed i settori forestali distrutti dagli incendi avvenuti tra il 1940 e il 1950; gli uomini erano troppo poco numerosi per estinguere le forze distruttrici.

Analisi dell'evoluzione della popolazione.

Le statistiche esistenti hanno permesso di impiantare una serie di grafici rappresentativi della struttura demografica della popolazione del dipartimento delle Lande alla data di ciascun censimento dopo quello del 1861.

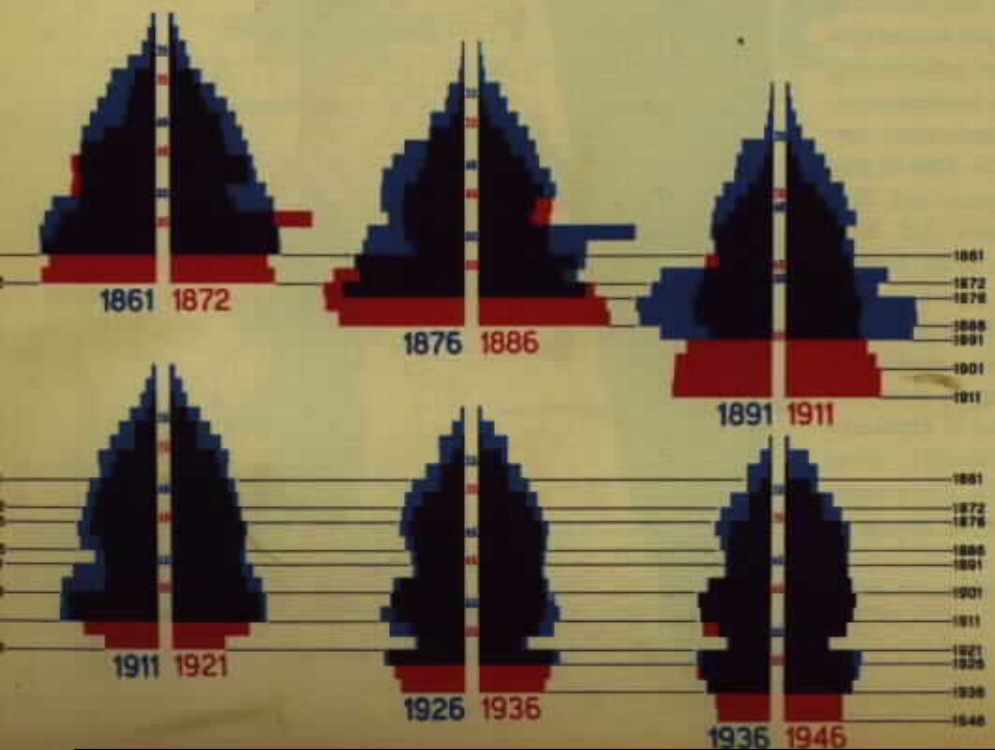
Eccone un certo numero, sovrapposti a due a due su uno stesso asse verticale. Essi rappresentano la struttura per età e per sesso all'inizio e alla fine di un periodo di 10 o 20 anni (il primo è colorato in bleu, il secondo in rosso). Queste piramidi hanno la loro base sfasata di un'altezza corrispondente alla durata del periodo trascorso tra i due censimenti (ciò che permette di comparare il numero di individui censiti a date differenti e nati nel corso dello stesso periodo di 5 anni). Inoltre, questo sfasamento permette di

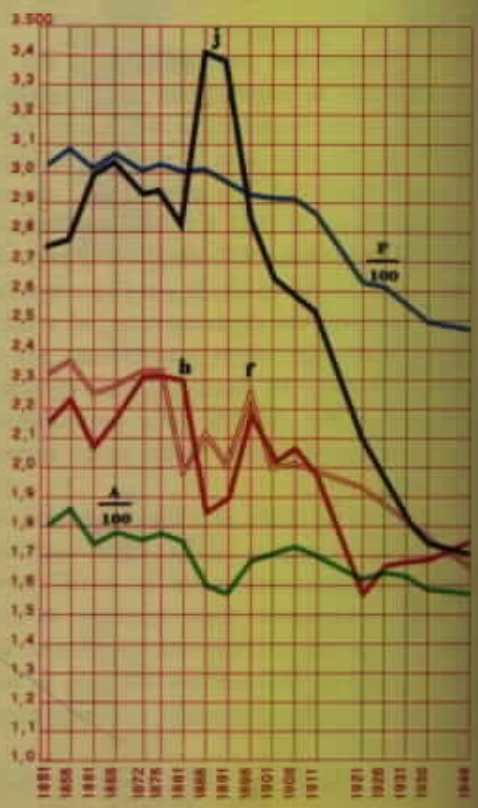
6 - La densità della popolazione sparsa nel 1891.

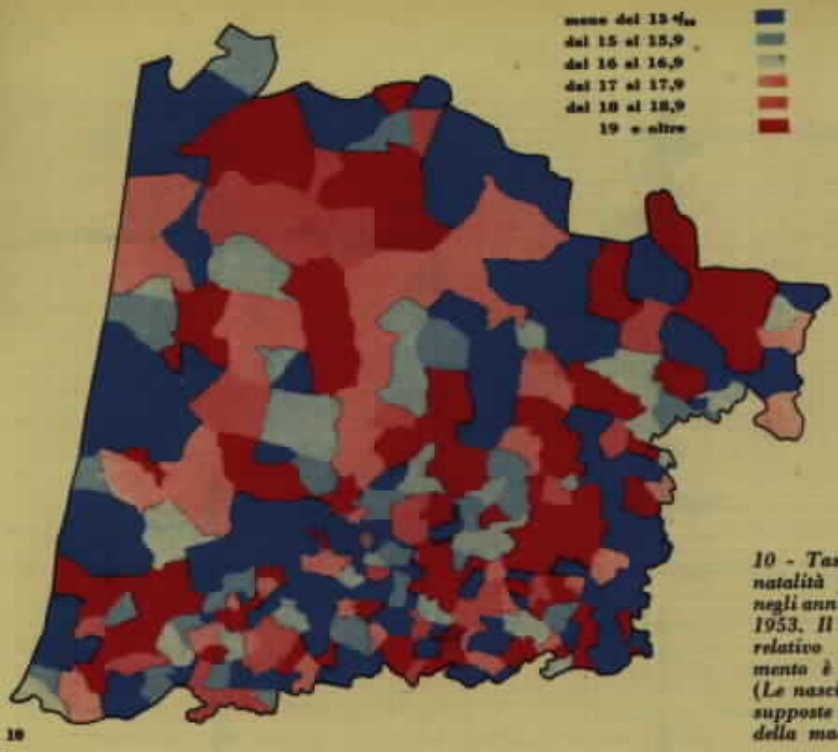
7 - Densità della popolazione nel 1936; con il tratteggio in nero sono indicate le parti della foresta distrutte dagli incendi del 1944-1950.

8 - Struttura demografica della popolazione dal 1861 al 1946: confronto delle piramidi della popolazione relative a due censimenti successivi. In rosso sono indicati gli incrementi per nascite o immigrazione, in blu i decrementi per morti o emigrazione.

9 - Variazioni del numero di abitanti per età.

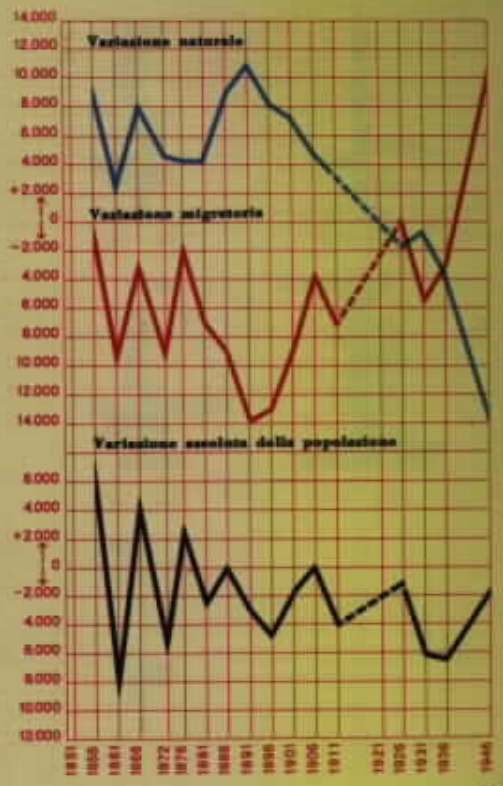






10

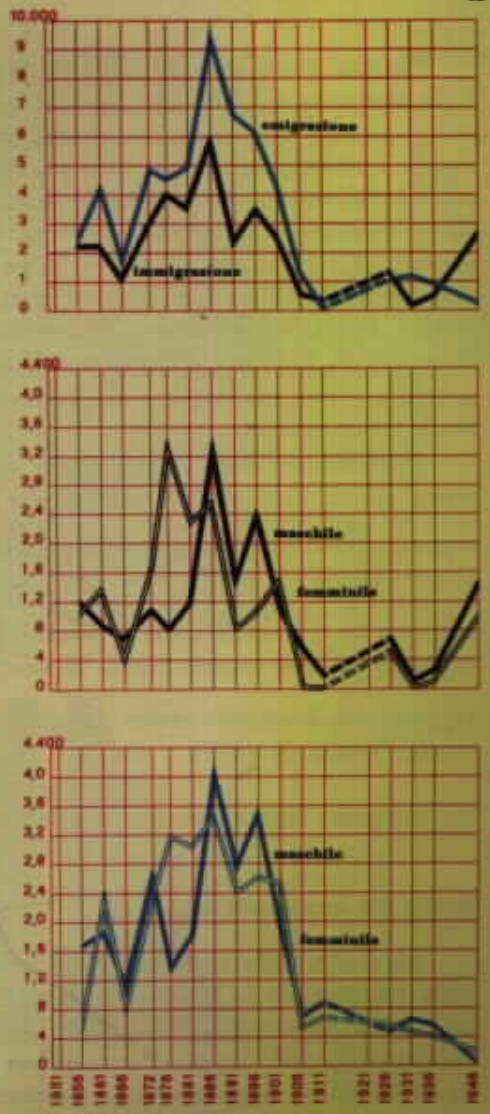
10 - Tasso medio di natalità per comuni negli anni 1951, 1952, 1953. Il tasso medio relativo al dipartimento è del 16,6‰. (Le nascite sono presupposte al domicilio della madre).



11 - Variazioni della popolazione.

11

12



12 - Studi del movimento migratorio dal 1851 al 1946.

rappresentare graficamente la popolazione censita ad un primo censimento e ancora presente al secondo: è questa la parte in bruno delle piramidi (sovrapposizione del bleu e del rosso).

Gli accrescimenti per nascite o immigrazione appaiono in rosso, le perdite per decessi o emigrazione in bleu. Queste piramidi mostrano che se la popolazione totale è relativamente poco variata dal 1861 al 1911, non altrettanto è avvenuto della sua struttura per età. Questa è stata, in effetti, fortemente influenzata prima da una natalità molto variabile, come provano le ineguaglianze importanti visibili alla base delle differenti piramidi e le carte della distribuzione del tasso di natalità redatte per comuni e per cantoni, ma anche — e soprattutto — da importanti movimenti migratori.

Questi movimenti appaiono nettamente all'esame dei grafici dedicati all'evoluzione del numero di individui raggruppati in ciascuno dei seguenti gruppi di età:

— popolazione giovane, maschile e femminile, con meno di 20 anni . ..... = J

— popolazione adulta, maschile e femminile, dai 20 ai 69 anni ..... = A

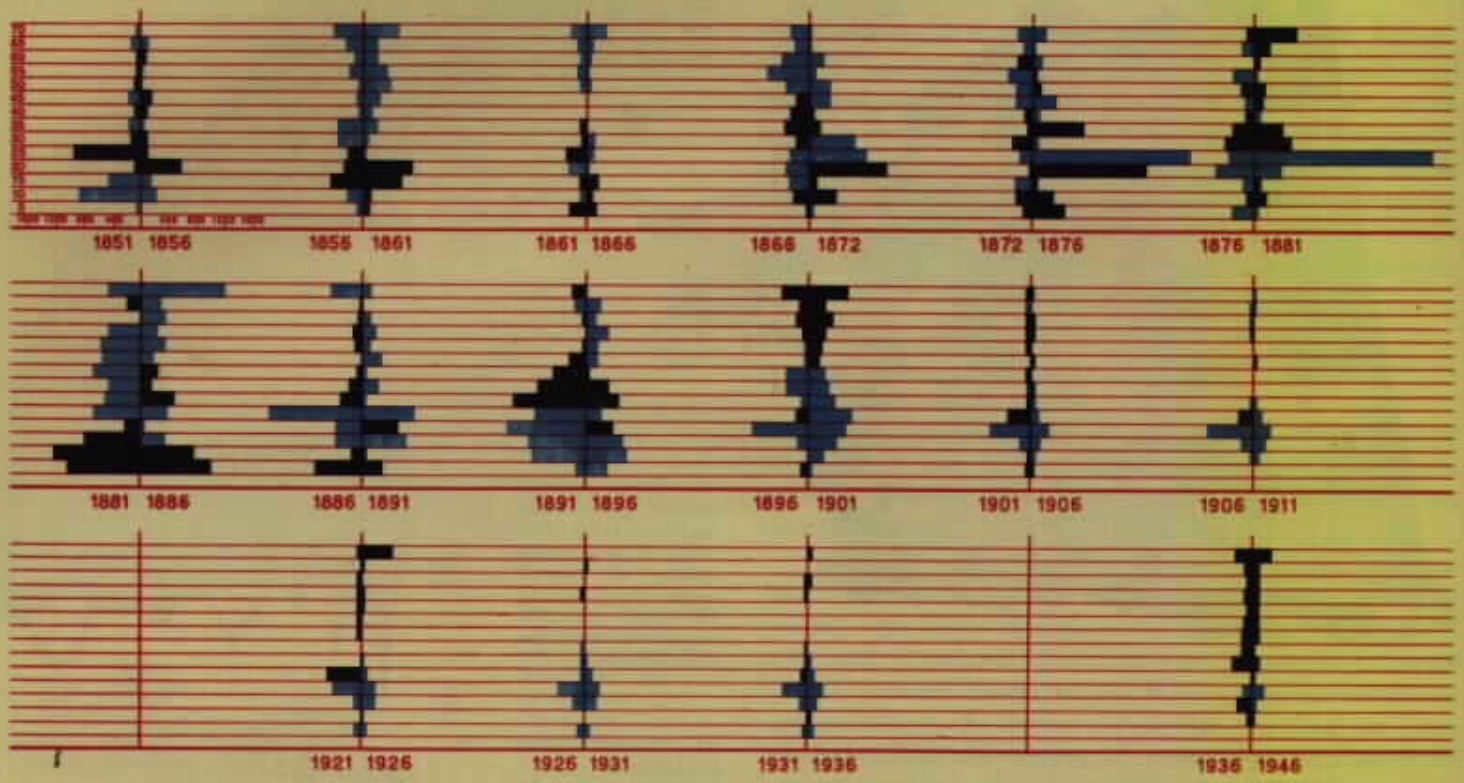
— popolazione maschile da 20 a 44 anni .... = H

— popolazione femminile da 20 a 44 anni ... = F

— numero dei vecchi oltre i 70 anni ..... = V

(nei grafici i valori situati in «ordinata» corrispondono al numero di uomini o di donne appartenenti alla classe media dei gruppi di età considerati, numeri designati dalle lettere minuscole corrispondenti: così che si ha $j = J/40$, $a = A/100$, $h = H/25$, $f = F/25$, questo per facilitare l'impianto del disegno con la scelta di una scala appropriata a un formato normale).

Ciò che colpisce nell'evoluzione della struttura della popolazione per gruppi di età, come questi grafici mettono in rilievo, è l'instabilità. Da un censimento all'altro le variazioni sono brusche e sembrano senza correlazione tra di esse.



13 - Bilancio emigrati-immigrati a varie date, per gruppi di età. Il blu indica la prevalenza dell'emigrazione, il nero la prevalenza dell'immigrazione.

Notiamo tra le altre anomalie che la popolazione adulta è più numerosa nel 1946 che nel 1881 e 1886, mentre nello stesso periodo il numero dei giovani aumenta e poi decresce. Notiamo ancora che sono gli effettivi dei giovani, maschi e femmine, che presentano le variazioni più accentuate, variazioni spiegabili solamente, soprattutto per il periodo 1871-1891, con gli scambi di popolazione per emigrazione ed immigrazione che caratterizzano la popolazione J. Questa è continuata a decrescere in modo continuo dopo il 1891 e questa diminuzione di numero dei giovani spiega per una buona parte la diminuzione della popolazione totale.

L'evoluzione della struttura per età è d'altra parte messa in evidenza dalle variazioni dei seguenti rapporti:

rapporto tra il numero globale dei vecchi e il numero globale di adulti . . . . . $\left(\frac{V}{A}\right)$

rapporto tra il numero medio di donne e uomini di media età e il numero medio di adulti . . . $\left(\frac{h}{a}\frac{f}{a}\right)$

rapporto tra il numero medio dei giovani e il numero medio di adulti . . . . . $\left(\frac{j}{a}\right)$

che misurano invecchiamento e vitalità della popolazione.

Studio dei movimenti migratori.

Lo studio delle variazioni della struttura demografica della popolazione ha messo in evidenza l'importanza dei movimenti migratori nell'evoluzione della popolazione nel dipartimento delle Lande. Parve quindi necessario tentare di analizzarli e di misurarli, di ricercarne l'ampiezza e le date salienti, di conoscerne infine la composizione per età e per sesso.

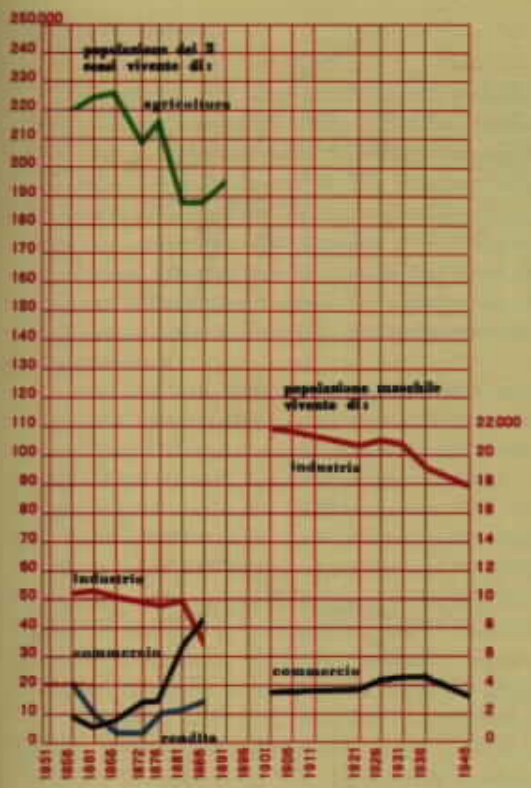
Ora, se si considera che la differenza tra i risultati di due censimenti successivi concernenti la totalità degli individui nati nel corso di un dato anno (o una frazione determinata di questo) deriva:

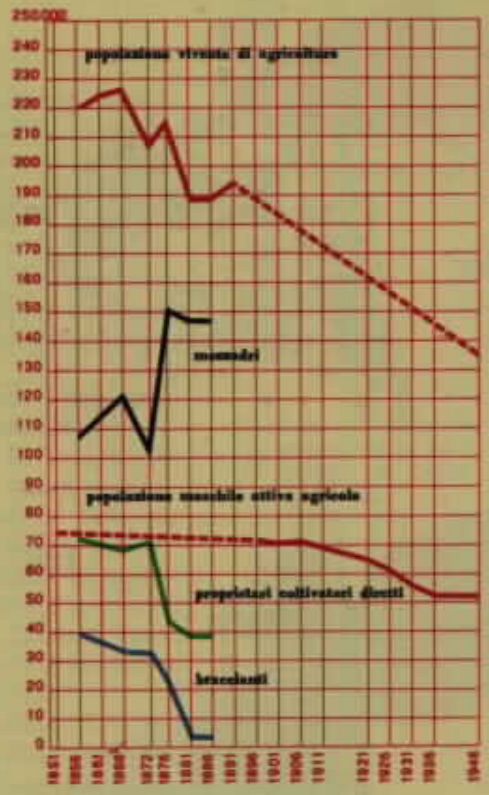
I) dai decessi avvenuti nel periodo trascorso tra i due censimenti;

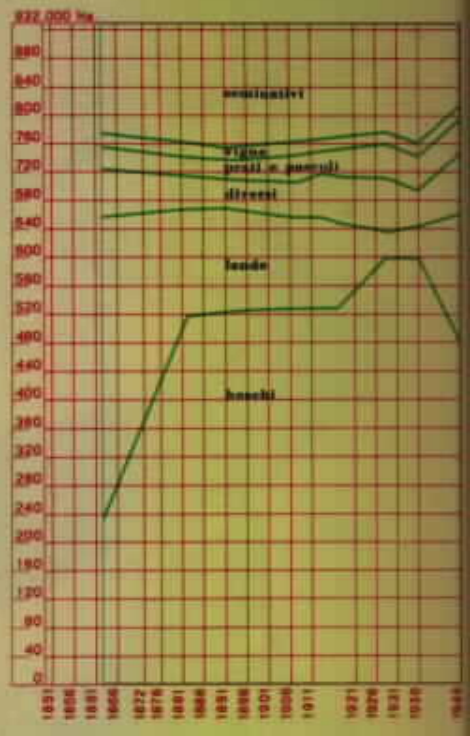
II) dal bilancio positivo o negativo dei movimenti di immigrazione ed emigrazione che hanno caratterizzato il gruppo nel corso dello stesso periodo; la valutazione dei movimenti migratori appare relativamente semplice, a partire dal momento in cui si conosce la struttura per età di una popolazione a varie date e il tasso di mortalità valevole per le generazioni considerate, tenuto conto del luogo e dell'epoca.

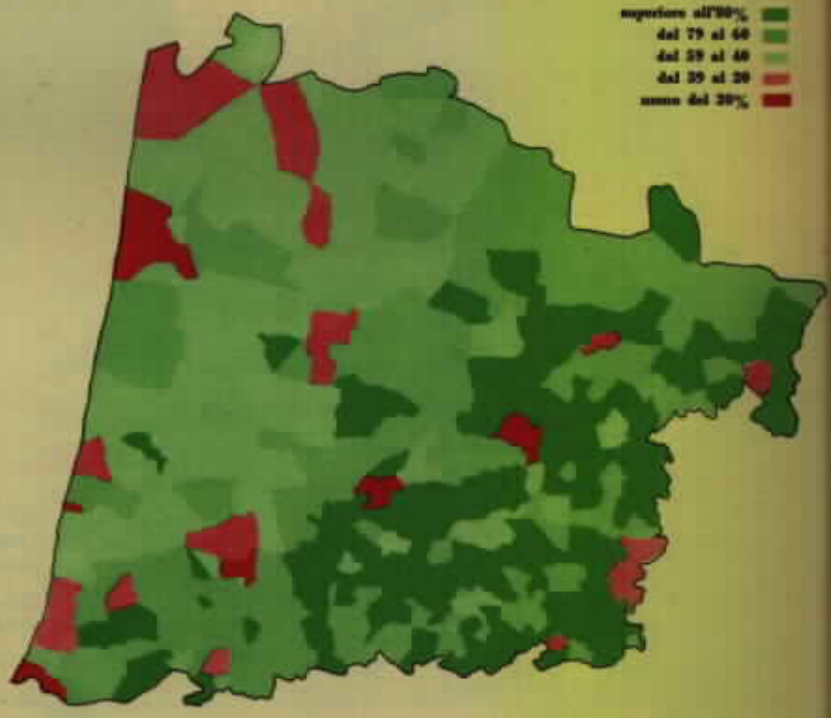
Le statistiche consuete (tabelle di mortalità) e gli studi già fatti (evoluzioni della struttura per età della popolazione) hanno fornito gli elementi dei calcoli precitati, dando la possibilità di redigere una serie di grafici raffiguranti i movimenti migratori che si sono verificati nel dipartimento delle Lande dal 1851 al 1946.

In particolare si nota che, durante tutto questo periodo, le emigrazioni sono state superiori alle immigrazioni (salvo che nel 1936-1946) e che in certe epoche (1856-1861, 1872-1876, 1876-1881, 1896-1901) i movimenti di immigrazione ed emigrazione interessarono un numero molto più grande di donne che di uomini. Inoltre, i movimenti migratori, che interessarono un grande numero di individui dei due sessi durante quasi tutto il periodo (con una punta massima tra il 1881-1886) hanno registrato una diminuzione dei 2/3 dopo il 1901-1906 (con dei minimi verso il 1911 e il 1936-1946).







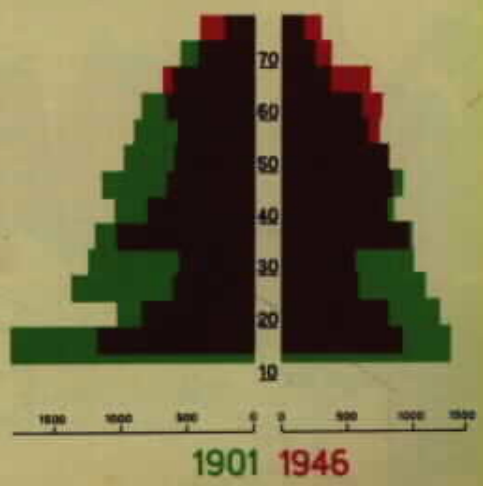


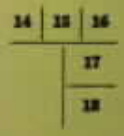
Studio delle attività della popolazione.

L'analisi dell'evoluzione quantitativa della popolazione per età e per sesso, per quanto approfondita essa sia, non può da sola spiegare le cause delle variazioni constatate. Occorre correlativamente condurre uno studio qualitativo di questa popolazione, analizzandone le attività esercitate dagli individui che la compongono.

L'utilizzazione delle statistiche esistenti ha facilitato un primo serio abbozzo dell'evoluzione delle attività economiche del dipartimento delle Lande. In primo luogo esse hanno permesso di stabilire *la struttura della popolazione attiva per grandi branche economiche* (agricoltura, commercio, industria, fig. 14), prima per la totalità degli agricoltori (periodo 1851-1896), poi distinguendo tra popolazione attiva maschile e femminile (dopo il 1896).

Questo grafico ha messo in evidenza la preponderanza delle attività agricole, il cui studio è stato quindi approfondito con una serie di carte e di grafici destinati a chiarire il più possibile la loro evoluzione (figg. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25).





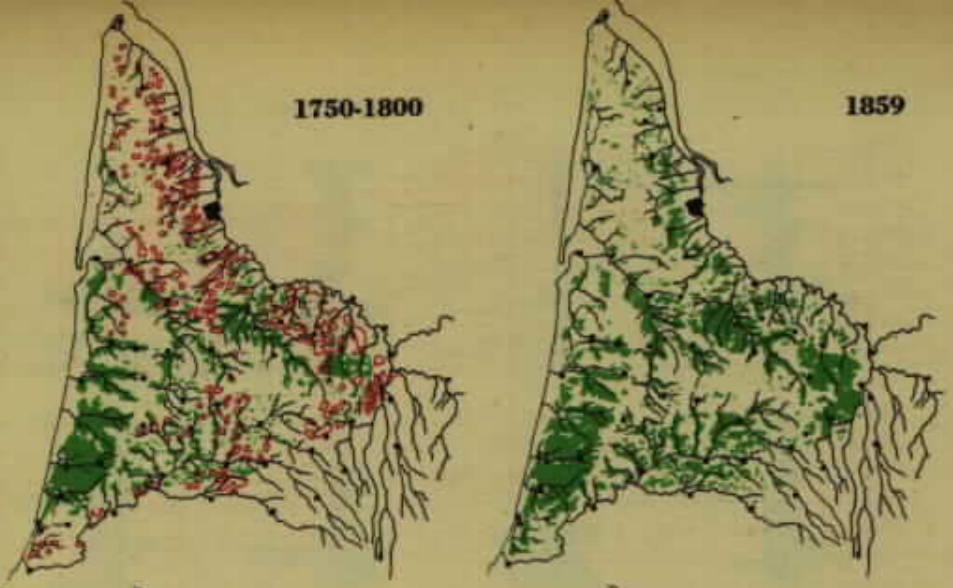
14 - La struttura della popolazione attiva ripartita secondo le principali categorie economiche.

15 - Evoluzione della popolazione attiva agricola (popolazione attiva locale e ripartizione per categorie: proprietari coltivatori diretti, mezzadri e braccianti).

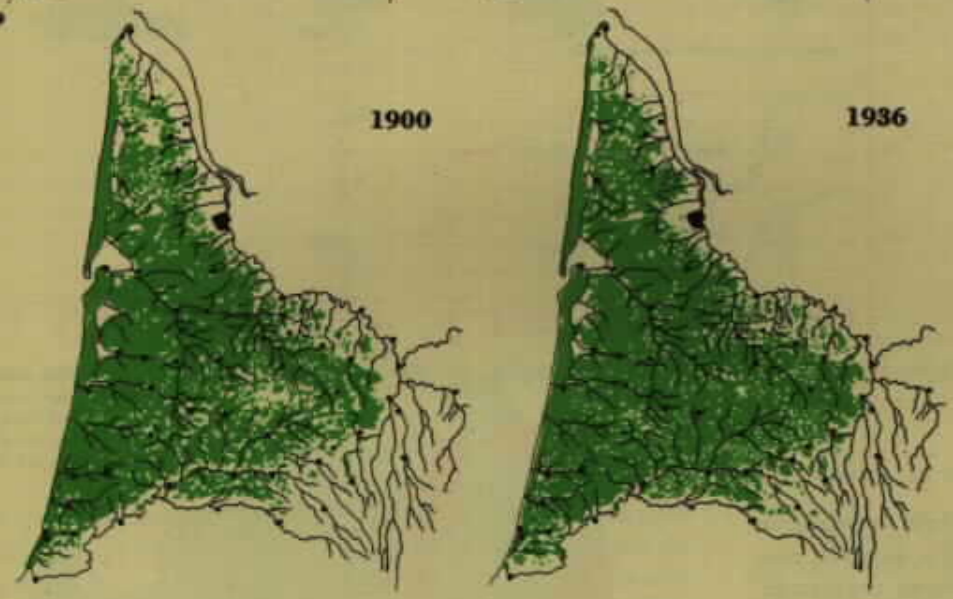
16 - Evoluzione dell'occupazione del suolo.

17 - Percentuale della popolazione agricola in rapporto alla popolazione totale del 1946 (per comuni).

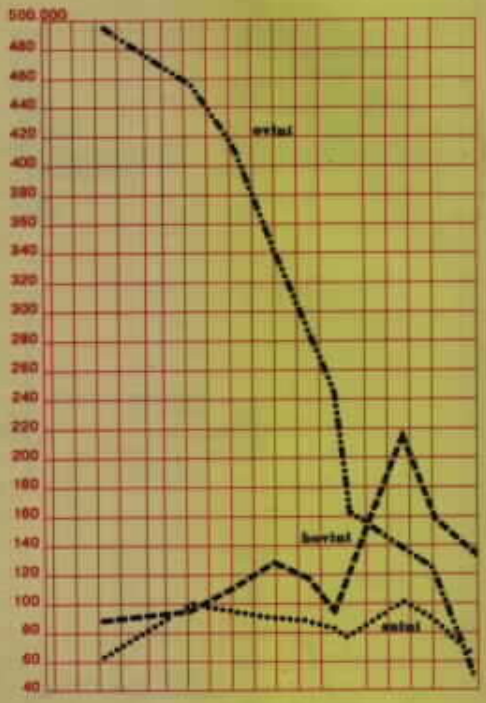
18 - Struttura della popolazione attiva agricola (1901-1946).

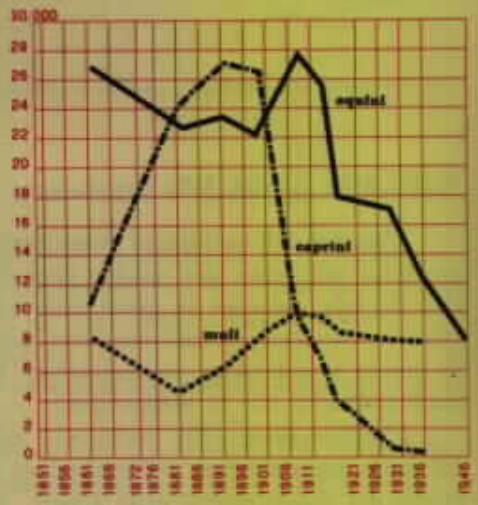


19



20





21

19 - Evoluzione della foresta landese: situazione dell'imboschimento nel 1750-1800, 1859, 1900, 1936. Sono indicate in verde le essenze resinose, in rosso i fogliati.

20 - Situazione dell'imboschimento della foresta landese dopo gli incendi del 1944-1950.

21 - Evoluzione del numero degli ovini, bovini, suini, caprini, equini e muli.

22 - Numero di pecore ogni cento ettari di bosco e di landa nel 1852 e nel 1953.

22

Conclusione

L'insieme dei due studi svolti parallelamente, analisi demografica e analisi delle attività economiche, completati con lo spoglio della bibliografia esistente in materia (in particolare le opere di M. Rogers Sargos: *Histoire du boisement des Landes de Gascogne* (1); di Charles Bouchet: *Lugos - commune des Landes de Gascogne - deux siècles d'évolution économique et sociale* (2) e di M. Jean Fornier: *Sondage ethnologique dans le canton de Sabres (Landes), September-Octobre 1949* (3), ha permesso di trarre le prime conclusioni.

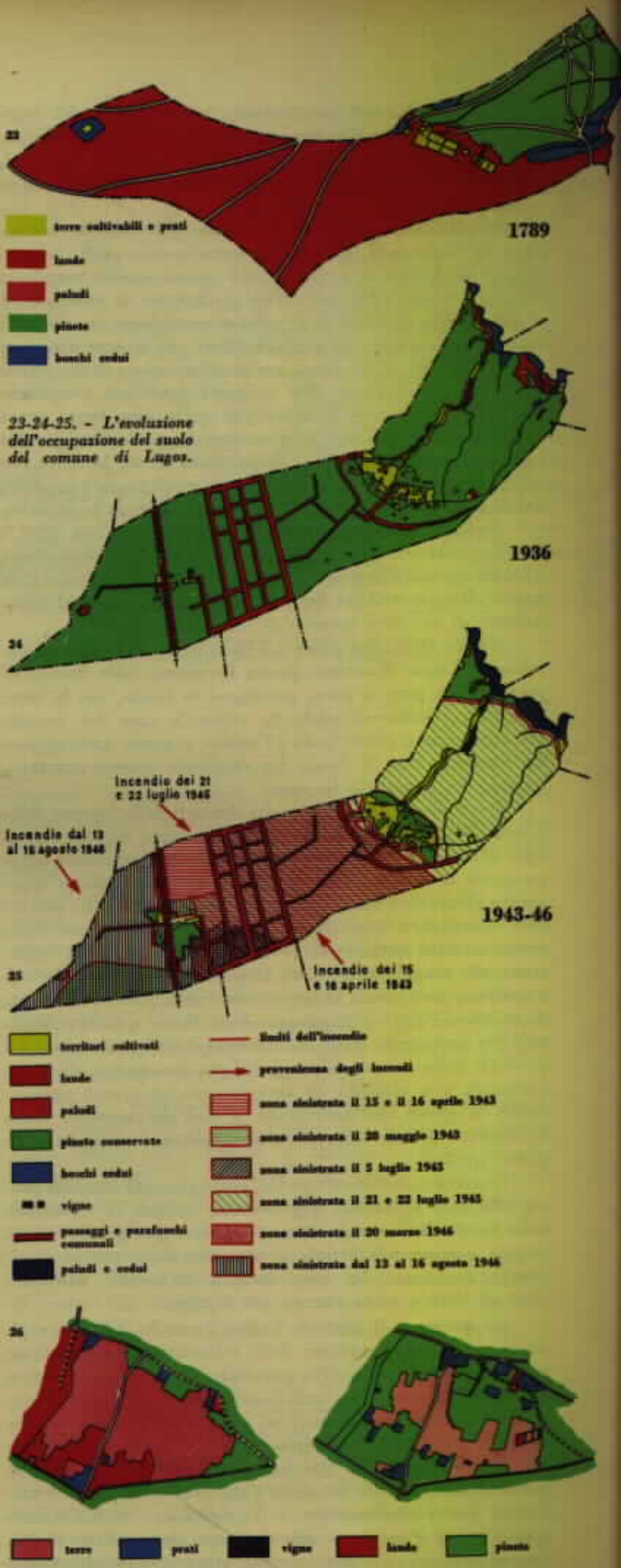
Dal 1851 al 1891 le variazioni della struttura demografica della popolazione, pur sensibilmente costante nel numero, sono dovute essenzialmente all'esodo di famiglie di coltivatori diretti, generalmente anziani, a causa dell'arricchimento derivato dall'aumento dei prodotti resinosi. Gli interessati hanno potuto in seguito continuare da lontano la loro fortunata speculazione acquistando o appropriandosi di una parte dei terreni comunali di cui non avevano prima che il godimento per il pascolo. (Terreni che i comuni dovevano obbligatoriamente risanare e seminare o piantare a bosco in virtù della legge 19 giugno 1897).

Gli altri abitanti, nonchè speculatori estranei alla regione, incoraggiati da questa legge e dall'esempio degli arricchiti, li imitarono. Ma, a meno di vendere, essi non potevano realizzare apprezzabili guadagni che al termine di un periodo di circa 30 anni dopo la piantagione.

Per assicurare lo sfruttamento di cui essi non assumevano più la conduzione diretta, i proprietari dovettero chiamare dei mezzadri o dei braccianti, soprattutto donne, quando si trattava della coltivazione della terra, e uomini per l'estrazione della resina dai pini. Questa immigrazione era più giovane della popolazione che lasciava la regione; essa contava all'inizio più donne che uomini e molte di queste, specialmente durante il periodo 1881-1886, arrivarono con dei bambini, di cui alcuni in grado di aiutare.

Ma a partire dal 1891 si assiste simultaneamente a una diminuzione del numero dei giovani e a una diminuzione rapida del numero degli ovini e dei caprini. Tra questa perdita demografica e la sparizione brutale di tutta l'economia pastorale non vi deve essere semplice correlazione: vi è, verosimilmente, relazione di causa ad effetto. Le indagini future dovranno pertanto stabilirlo senza ambiguità attraverso lo studio di un certo numero di comuni di cui sarà analizzata l'evoluzione della popolazione in base all'attività esercitata, come ha dimostrato l'esempio di Sérécourt. Fin d'ora, d'altra parte, gli studi locali già fatti, come quelli di M. Fornier su alcuni comuni della grande Landa, di M. Bouchet sul comune di Lugos situato a sud della Gironda al confine del dipartimento delle Lande, mostrano che si è sulla buona strada. In questi studi viene descritta la correlazione che gli autori hanno constatato tra la netta evoluzione caratterizzata dalla sparizione dei pascoli a vantaggio della foresta, passaggio da una economia di tipo agro-pastorale ad una economia prevalentemente silvicola, e l'invecchiamento e la profonda diminuzione della vitalità delle popolazioni di cui hanno studiato la storia.

Essi hanno descritta la vecchia economia landese, il cui equilibrio dipendeva dal fatto che essa si divideva tra l'agricoltura, la zootecnia, le foreste ed era praticata nel seno di ogni famiglia, di ogni «*tinel*» (associazione di ménages della stessa discendenza), con il complemento di attività salariali o artigianali: lavorazione della resina, fucina, trasporti, produzione del carbone, ecc.



23-24-25. - L'evoluzione dell'occupazione del suolo del comune di Lugos.

26 - Regressione del territorio coltivato nella località di Brana: le situazioni al 1913 e al 1936.

La famiglia del proprietario, come quella del mezzadro, doveva essere numerosa per far fronte alle esigenze della coltivazione e ai molteplici lavori ad essa connessi, che non potevano essere dissociati senza rischi gravi per la prosperità di tutti i componenti.

Il coltivatore, che con le donne del «*tinel*» assicurava la sussistenza, per far produrre questo suolo ingrato e povero doveva apportarvi una concimazione massima: doveva innanzi tutto essere un produttore di concime ed a questo fine la landa e il pastore sostennero un ruolo di capitale importanza. Si stimava allora che fossero necessari da 20 a 25 capi di bestiame per la coltivazione di un ettaro di terreno seminativo; 100 montoni dovevano percorrere 100 ettari di landa e di bosco per assicurarne senza spesa la liberazione completa dagli sterpi. Data l'estensione dei terreni il carriaggio esigeva la presenza di un bovaro: per diminuire i trasporti si trasformavano sul posto i prodotti grezzi della foresta, la resina in catrame, la legna in carbone.

Questa forte organizzazione familiare, in cui tutti i membri erano solidali, si è allentata ed è poi scomparsa quando ognuno d'essi potè acquisire la propria indipendenza grazie alla sola coltura del pino, dopo l'acquisto e la seminagione di un certo numero di ettari di landa.

Alcune immagini prese nel libro di M. Bouchet sul comune di Lugos illustrano questa invasione della foresta di pino, che, a poco a poco, guadagna la landa, poi le terre coltivate, e infine circonda da vicino le case dei borghi, già attorniate e protette da «l'arial», o prato ombreggiato da querce. Solo il fuoco ha dischiuso questa stretta... quando ha rispettato le case.

Dopo più di un secolo molti abitanti della regione delle Lande di Guascogna hanno preso coscienza dei pericoli di ogni natura insiti nella trasformazione della economia agro-pastorale in monocoltura di pino marittimo. Questo argomento riappariva incessantemente nei dibattiti delle assemblee comunali e dipartimentali. Ma il profitto immediato rendeva ciechi anche i più avveduti poichè esso dava l'agiatezza alla maggioranza. Così, la popolazione, piuttosto che assicurarsi essa stessa la propria salvezza, prese l'abitudine di chiedere l'aiuto e l'appoggio dello Stato e della collettività per proteggere dalla concorrenza straniera il valore dei prodotti della foresta, e per far sì che l'economia silvicola, malgrado non richieda nè investimenti nè lavoro paragonabili a quelli dell'agricoltura e dell'allevamento, fosse fiscalmente più favorita e venisse inoltre incoraggiata da premi speciali.

Questi «mendicanti agiati», con i successi ottenuti grazie alla loro agiatezza, aggravavano ancora la situazione delle Lande di Guascogna, mantenendovi una prosperità divenuta sempre più fittizia e precaria. Ecco perchè il risveglio provocato dai vasti incendi di foreste dall'anno 1941 al 1949 è stato ancora più brutale.

La rovina e il pericolo hanno costretto ad aprire gli occhi; sono state studiate delle soluzioni per ricreare un nuovo equilibrio agro-silvo-pastorale, ispirandosi all'antica economia landese, ma utilizzando tutte le nuove conoscenze e i mezzi tecnici moderni, più efficaci di quelli di altri tempi. Si pensi, per esempio, a quelle acque sotterranee che il prosciugamento non ha allontanato che di qualche metro dalla superficie del suolo e che ora possono essere utilizzate per l'innaffiamento e l'irrigazione: moltiplicando questi punti d'acqua — che così non servirebbero che in caso di pericolo — si diminuirebbe attraverso le coltivazioni la siccità dell'aria che favorisce in certi periodi la propagazione del fuoco, si estenderebbero i terreni sarchiati e i pascoli ombreggiati che si sono rivelati come efficaci barriere contro gli incendi (4).

Ma dopo qualche estate piovosa sembra che i fuochi della foresta appartengano al passato e la volontà di reagire potrebbe assopirsi. Lo sforzo considerevole di investimento che la collettività, ancora una volta sollecitata, ha compiuto in questi ultimi anni deve essere proseguito, o almeno si deve assicurare il mantenimento delle realizzazioni fatte a caro prezzo. La tendenza all'inerzia che si può constatare mostra che la riconversione dell'economia delle Lande di Guascogna non è soltanto una questione tecnica e finanziaria, ma essenzialmente un problema umano, che bisogna trattare come tale.

Quale reazione attendere in effetti da una popolazione vecchia e senza vitalità che si è sempre accontentata di una agiatezza mediocre e precaria, limitando i mezzi e i bisogni, vivendo del profitto immediato senza preoccuparsi dell'avvenire; da una popolazione che ha continuato la monocoltura del pino pur sapendo perfettamente che questa causava la degradazione e la sterilizzazione del suolo?

Solo una rivoluzione psicologica può ridare alla popolazione landese il senso della durata e dello sforzo creativo. Ma questa rivoluzione esige uomini giovani che non si riuscirà a trovare sul luogo nè oggi, nè in un prossimo futuro. I tassi di natalità degli anni del dopoguerra non si sono elevati come nell'insieme della Francia: essi sono appena sufficienti per assicurare la sopravvivenza della popolazione.

Bisogna dunque ricorrere a un'immigrazione da tutte le regioni rurali della Francia, che hanno conservato o ritrovato la loro vitalità, per rimettere in coltura una parte del territorio, per custodire i futuri greggi, che assicureranno senza spese lo sfrondamento dei sottoboschi. Se i nuovi venuti riusciranno a metter radici nel luogo, si potrà parlare di successo; ma non si tratta per essi di contratti di lavoro revocabili o di un salario più o meno fittizio; occorre al contrario suscitare le loro iniziative e dare loro la possibilità di un insediamento durevole e indipendente.

Così si potrà fare dell'economia delle Lande, non una speculazione basata sulla sola foresta, ma una vera colonizzazione, nel senso alto della parola, ciò che essa non è mai stata dopo il risanamento della regione.

Queste conclusioni sono evidentemente ancora sommarie e in parte intuitive. Esse indicano, nondimeno, il cammino che si deve seguire e provano l'interesse del metodo di analisi della documentazione statistica abituale, che si tenta di mettere a punto.

Permettendo di tracciare rapidamente l'evoluzione tanto quantitativa che qualitativa della popolazione che vive in un quadro geografico definito, esso facilita lo studio delle influenze reciproche dell'uomo e del suo ambiente, che deve essere alla base di ogni ricerca di una pianificazione razionale del territorio: la conoscenza dei fatti salienti del passato e delle loro cause è indispensabile in tutti i campi per coloro le cui decisioni impegnano l'avvenire.

Robert Auzelle

(1) Edizioni Delmas, Bordeaux, 1949.

(2) Edizione Delbrel, Bordeaux (premio Sully - Olivier de Serres, 1951).

(3) Studio non pubblicato.

(4) Cf. «Pompages dans la nappe superficielle en terrains sablonneux» di G. Siloret, Ingegnere Capo dei Servizi Agricoli. Bollettino Tecnico d'Informazione dei Servizi Agricoli, n. 98, aprile 1955.

La nostra rivista dedicò a Firenze il primo dei suoi numeri monografici considerando quella situazione se non la più grave, certamente la più delicata d'Italia.
Il piano regolatore del '51 che in questo volume veniva illustrato, non è stato, come tutti sanno, nè adottato, nè perfezionato per l'approvazione. La rivista ha messo via via in rilievo la gravità della situazione fiorentina precisandone gli aspetti nella relazione dell'Istituto all'ultimo Congresso di Genova (« Urbanistica » n. 16-17 pag. 125).
Pubblichiamo ora l'articolo del prof. Barbacci, Soprintendente ai Monumenti di Firenze, in quanto esso costituisce un'altra « protesta ». Abbiamo a suo tempo (« Urbanistica » n. 14) dato atto dell'attività della Soprintendenza, sopratutto nei riguardi della salvaguardia delle colline, facendo per altro osservare che gli attuali poteri della Soprintendenza non sono sufficienti nè a proteggere, nè a conservare pienamente l'esistente, nè a qualificare il nuovo giacchè l'interpretazione dello sviluppo di una città moderna ed i criteri di rispetto per gli ambienti paesistici e storico-monumentali non possono nascere altro che dalla visione di una organica pianificazione.

Planimetria di Firenze, prima dell'attuazione del piano d'ampliamento di Giuseppe Poggi (dal Poggi "Sui lavori per l'ingrandimento di Firenze").

L'ampliamento di Firenze e la tutela dell'ambiente urbano e collinare

di Alfredo Barbacci

Firenze deve in parte la sua fama alla felice conformazione del luogo in cui è sorta. Il vasto aggregato edilizio, dominato dai maggiori edifici monumentali, è mirabilmente incorniciato dalle verdi colline. Sembra, la conca fiorentina, un immenso anfiteatro, del quale l'abitato occupa l'arena e le colline costituiscono le gradinate.

Paesaggio famoso, quello collinare, ove l'opera dell'uomo ha abbellito l'opera della natura, ove la storia ha aggiunto l'invisibile, ma sensibile bellezza spirituale. Le colline di Firenze sono state infatti arricchite da ville, che emergono dagli oliveti come isole boscose, da castelli merlati e turriti, da chiese magnifiche o modeste, da piccoli, armonici aggregati edilizi, da case coloniche gustosamente ambientate tra il verde, ed anche da una vegetazione copiosa e varia.

Queste colline sono ormai da considerare monumenti, dei quali è arduo modificare l'aspetto senza produrre danni d'ordine estetico e storico.

Chi esamina, in un'antica prospettiva, la Firenze medioevale o rinascimentale, non può non sentire la nostalgia di quella città, limitata in estensione, ma splendente d'opere architettoniche ed urbanisticamente proporzionata, che ampie zone di verde pianura separavano ancora dalle colline.

Il naturale ingrandimento che ha seguito l'accrescersi della popolazione, contenuto nella cerchia murata accogliente anche orti e giardini, o poco esorbitante, non ha alterato in modo troppo sensibile la conformazione della città, né il suo equilibrio funzionale, almeno sin verso la metà dell'Ottocento. Disastroso è stato invece l'ampliamento successivo, specie quando Firenze ha avuto l'oneroso onore d'esser capitale dello Stato; breve onore che è stato scontato con i danni subìti dalla sua bellezza e dal suo equilibrio urbanistico.

Tali danni, considerando la rudimentale esperienza urbanistica del tempo, la innaturalità del fenomeno, la rapidità dell'attuazione edilizia, non potevano essere evitati; neppure da un tecnico, artista d'indubbio valore, quale fu Giuseppe Poggi. Egli aveva, naturalmente, le idee del suo tempo, che del resto sono quelle seguite in tutta l'Italia sino a qualche decennio fa.

Errore è stata la distruzione della maggior parte delle mura e di alcune porte, ma comune a tante altre città: ad esempio a Bologna. Assai meglio sarebbe stato risparmiare tali opere, anzi restaurarle, riducendo il pomerio a prato o a giardino, così da incorniciare con una linea murata e con una salutare fascia verde la città vecchia, separandola dalla nuova, diversa e discordante. Ma, al tempo del Poggi, le mura civiche erano considerate fastidiose anticaglie, da distruggere in nome del progresso.

Più grave errore è stato quello di avviluppare con i nuovi quartieri, distesi oltre i viali di circonvallazione, il vecchio nucleo abitato, snaturandone l'aspetto e rendendone più faticose le funzioni. Era inevitabile che il corpo della città, smisuratamente accrescendosi, avrebbe finito per affaticare il cuore, rendendolo inadatto al maggiore sforzo richiestogli, come avviene per il corpo umano. Ma anche questo è avvenuto in quasi tutte le città del mondo.

Il pericolo non è stato compreso, neppure nel

primo quarto di questo secolo, poichè vediamo che nel piano regolatore del 1924 si continua per la stessa via. E non parliamo, per ora, dell'estetica dei nuovi quartieri, del disegno stradale, del paesaggio offeso, dei giardini distrutti, delle ville assediate da nuove e scadenti costruzioni.

Tali errori sono oggi da tutti riconosciuti; ma, se molto se ne parla, ben poco si fa per renderli meno dannosi, anzi si continua pressochè sulla vecchia via. Premuta dall'assidua domanda di alloggi, conseguente alla pausa edilizia bellica ed all'inurbamento, più che alle distruzioni, la città si allarga con rapidità, ma non lodevolmente, cioè secondo un giudizioso piano regolatore.

Si tratta del solito, spontaneo, mal disciplinato ampliamento « a macchia d'olio », che per di più si svolge in modo assai malagevole. Su Firenze, stretta a mezzogiorno e a settentrione dalle colline e disponente ormai di poca pianura a levante, ostacolata sulla destra dell'Arno dalle diverse linee ferroviarie e in particolar modo dalla stazione di S. Maria Novella, illogicamente incuneata nell'abitato, inceppata a ponente dal quartiere industriale, incombe sempre più la minaccia dell'asfissia edilizia. In queste condizioni, tendendo ad esaurirsi il terreno fabbricativo in pianura, l'attività edilizia è costretta a seguire sistemi urbanisticamente difettosi, che danneggiano anche l'estetica ed il carattere della città.

Il primo sistema consiste nella sopraelevazione o nella demolizione e ricostruzione di case, palazzine e villette situate sui viali di circonvallazione e nei quartieri sviluppatisi, oltre questi, secondo le linee del piano Poggi e di quello del 1915-24. Se il terreno è scarso, si cerca di invadere, con la nuova costruzione, il giardino; in mancanza di questo, si cerca di sviluppare la costruzione in altezza, spesso elevando sui confini laterali pareti cieche, o tutt'al più guercie, ossia dotate di qualche antiestetica « luce », con inferriata e vetrata fissa.

Gli inconvenienti che derivano da questo sistema involutivo sono di vario ordine. Se eccettuiamo certe scadenti imitazioni di forme del Medioevo e qualche palazzina o villetta di un floreale deteriore, le costruzioni della seconda metà del secolo scorso e del primo quarto di questo possiedono una certa uniformità di stile. La maggior parte si ispira alle forme della rinascenza, interpretandole ora con senso d'arte, ora grossolanamente, ma raggiungendo, talvolta, un'apprezzabile dignità.

Le nuove costruzioni che si vanno inserendo in questo tessuto edilizio otto-novecentesco, qualche volta lodevoli opere d'architettura, più spesso mediocri prodotti dell'industria edilizia, vi contrastano quasi sempre crudamente, distruggendo a poco a poco il carattere dei quartieri.

Non trascurabile è, inoltre, il danno costituito dalla progressiva saturazione edilizia, ossia dalla riduzione o scomparsa di giardinetti, orti e cortili, come dalla rarefazione del poco terreno ancora libero fra la città e le colline; tutte cose che, con la sopraelevazione degli edifici, vanno a scapito della salubrità, non meno che dell'estetica.

Il secondo sistema di provvedere alle nuove costruzioni è l'invasione delle colline. In queste, case, palazzine, villette, spesso mal disegnate ed ubicate, da decenni si incuneano fiancheggiando le strade, oppure si sparpagliano, mutando a poco a poco l'aspetto dei luoghi, che la natura ha creato e l'uomo, con gusto e discrezione, aveva abbellito.

Sino a pochi decenni fa, le verdi pendici collinari che guardano Firenze erano assai scarsamente abitate, se eccettuiamo gli aggregati edilizi di Fiesole e di Settignano. Le costruzioni, singole o riunite in piccoli gruppi, spaziate fra il verde, non turbavano la bellezza dei luoghi anzi abbellivano, caratterizzavano il paesaggio, lo rendevano più interessante e comprensibile con l'introdurvi l'opera dell'uomo, la scala o modulo umano.

Oggi, essendo mutati la composizione della società, l'economia, il modo di vivere, i mezzi di trasporto e tante altre cose, l'edificazione non può che essere diversa. Di questa diversità dell'odierna edilizia collinare, e della sua invadenza, si sarebbe dovuto tener conto, negli scorsi anni, stabilendo delle norme atte ad evitare la progressiva occupazione dei luoghi di maggiore bellezza ed interesse panoramico o a limitare almeno il danno.

Lo sviluppo della nuova edilizia sulle colline non è stato invece sottoposto ad efficace controllo, ma è stato guidato soprattutto dall'iniziativa dei singoli — committenti, costruttori, proprietari terrieri — nonchè dal prezzo da questi ultimi stabilito per i terreni. La delimitazione dei lotti fabbricativi è stata fatta più spesso dal proprietario che dall'urbanista, secondo criteri speculativi, piuttosto che tecnici od estetici; ed anche quando il tecnico è intervenuto, non sempre il risultato è stato lodevole: i terreni sono stati talvolta grossolanamente « lottizzati » a scacchiera, disseminando villette e casette sopra una vasta superficie, distruggendo oliveti e piante ornamentali, dei quali gli stenti alberelli messi a dimora da qualche proprietario non riescono a compensare la perdita, soprattutto snaturando l'ambiente paesistico.

La speculazione non ha risparmiato, naturalmente, neppure i luoghi più belli e famosi, maggiormente appetiti e perciò più redditizi; sono state progettate ed approvate lottizzazioni di terreni perfino lungo il Viale dei Colli; ed altre ce ne hanno proposte. Imprese redditizie certo, ma rovinose per l'ambiente, come per il panorama collinare.

Non è possibile ammettere che si continui con questi errati sistemi. Firenze deve ampliarsi, d'accordo, ma non deve farlo a scapito della sua bellezza e della sua funzionalità.

I vincoli che si sono posti, sulla città e sulle colline, a norma delle leggi di tutela ambientale e

(Fiac Alinari)

paesistica, sono bensì onerosi e fastidiosi, ben lo comprendiamo, ma inevitabili. L'impongono la conformazione ed il valore delle cose: a nessuno deve esser lecito dimenticare che Firenze — non è retorica — è una delle capitali dell'arte e della civiltà.

Dobbiamo inoltre considerare che a Firenze, a differenza di altre città, anche grandi, monumentali, civilissime, tutta la popolazione s'interessa appassionatamente dei problemi dell'estetica urbana. Se in altre città qualche decina di persone colte e sensi-

che a strisce, ossia attraverso gli spiragli rimasti fra le alte costruzioni. Ed il magnifico panorama di Firenze, quello che noi godiamo, quello che da ogni parte del mondo si viene a godere, sarebbe per sempre distrutto.

Ma la spinta edilizia non si esercita solo sulla pianura. Se venissero accolte tutte le proposte degli speculatori e dei loro volenterosi associati, vedremmo le verdi pendici collinari che si affacciano sulla città rapidamente coprirsi di costruzioni, mentre la

L'urgenza è denunziata anche da quel campanello d'allarme che è il traffico stradale, sempre più intenso e, in certi luoghi e in certe ore, affannoso. Ed è naturale che a questo ci siamo ridotti: essendosi la città ampliata, pur con diversa intensità, in ogni direzione, il baricentro vitale non si è spostato, ma è rimasto in Piazza del Duomo. Si sono bensì create altre piazze nei nuovi quartieri, ma non si è saputo o voluto farne centri di vita, così che poco o nulla concorrono ad alleviare la congestione della zona [illegible] Pietro Leopoldo, S. Gallo, [illegible]

quei progetti di vaste lottizzazioni edilizie che, attuati, ne muterebbero in breve l'aspetto e non certo in meglio. Si potrà tutt'al più consentire qualche singola costruzione o qualche piccolo gruppo di costruzioni, purchè limitati nella misura, esteticamente lodevoli ed ubicati in modo da non incidere sgradevolmente sull'aspetto dei luoghi. Tutti

Panorama della pianura a Nord-Ovest di Firenze, dalla Petraia. In secondo piano, a sinistra, il quartiere industriale di Rifredi, al centro Castello ed il campo d'aviazione, a destra Sesto e quindi Prato. (Foto Berasti)

settantamila persone; ossia di una vera e propria città, della quale occorre prevedere anche l'ampliamento futuro.

Questa colata edilizia è forse destinata a dare l'ultimo colpo al carattere di Firenze soffocandone il nucleo storico ed alterandone la cornice, sovvertendo ogni disegno degli urbanisti, mortificando le speranze degli esteti, irridendo le ansie dei nostalgici, come è avvenuto in tanti altri luoghi?

Quando, fra pochi anni, la febbre edilizia sarà placata, quando l'edificazione sarà ridivenuta normale, saremo costretti a rimproverarci amaramente di non aver saputo, padroneggiando gli avvenimenti, difendere la nostra città, impedendone l'elefantiasi degenerativa che l'avrà orribilmente deformata, mentre avremmo potuto, con azione oculata e decisa, evitare il danno?

Questi interrogativi ci pongono innanzi, perentoriamente, il problema dell'espansione edilizia fiorentina. Problema che, per fortuna, può essere correttamente risolto e che ammette anzi più di una soluzione, come ora dimostreremo.

Le soluzioni più naturali sono tre: ampliamento stellare, creazione o ingrandimento di borgate satelliti, oppure una vera e propria città satellite.

Degli inevitabili inconvenienti delle espansioni stellari diremo in seguito, ma possiamo intanto accennare al maggior costo dei servizi pubblici, per effetto del maggior sviluppo longitudinale. Delle borgate, giudicando da quelle compiute — Novoli, Rovezzano — e da quelle progettate — Galluzzo, Bagno a Ripoli — non possiamo essere entusiasti, sia nei riguardi funzionali, sia in quelli estetici; e pensiamo che solo l'acuta fame di case induca i Fiorentini a « tornarvi ». Perciò crediamo preferibile la terza soluzione; ma dove converrebbe costruire la città satellite, la nuova piccola Firenze?

Si potrebbero proporre tre luoghi: a mezzogiorno dell'Arno, a ponente della Greve; a cavaliere dell'Arno, tra la Greve e Badia a Settimo; sulla destra dell'Arno, e precisamente nella vasta pianura che si stende, a ponente, tra l'odierno abitato e la spezzata Sesto, Campi e Brozzi, all'incirca dove trovasi il campo d'aviazione.

La prima soluzione collocherebbe la nuova città in un luogo salubre, ma già abbastanza abitato; il che imporrebbe notevoli espropriazioni e demolizioni di case, spostamenti di strade ed altre opere costose. Inoltre la nuova città risulterebbe lontana dalle ferrovie e non sufficientemente servita da strade di grande comunicazione. La seconda non sarebbe che l'estensione alla riva sinistra dell'Arno del nucleo abitato previsto dal piano regolatore del 1951 sulla riva destra, e costituirebbe uno dei raggi dell'ampliamento semistellare, in prosecuzione dell'Isolotto. Non avrebbe vaste possibilità di sviluppo, se non estendendosi notevolmente sulla sinistra dell'Arno, tendendo perciò alla prima soluzione. L'idea di una nuova città sull'Arno non dovrebbe essere scartata a priori, ma la terza soluzione ci sembra preferibile, perchè la nuova città sorgerebbe in zona libera da costruzioni, servita ai due lati dalla ferrovia bolognese e da quella pisana — che il piano regolatore prevede di spostare a settentrione — meglio collegata con la città vecchia e prossima sia all'odierna zona industriale, sia a quella progettata lungo la via pratese. Il che consentirebbe di costruirvi comodi quartieri periferici per gli operai, piuttosto che sparpagliarli sulle colline.

Da un pezzo sosteniamo questa idea, la cui attuazione soltanto, a nostro avviso, può assicurare a Firenze un lieto avvenire urbanistico, salvando insieme il vecchio centro e le colline circostanti. Abbiamo avuto qualche adesione e non pochi dissensi. E' naturale che non sorrida, ora, l'idea di costruire la propria casa in una zona libera bensì, ma separata dalla città da una zona disordinata, ove le strade sono fiancheggiate da lunghe file di povere case, ove molesti opifici ingombrano vasto spazio; e si parla pure, orribile a dirsi, di nebbia e di zanzare.

Se però consideriamo che Firenze è stata costruita quasi tutta in pianura e che il clima vi è salubre,

Territorio a Nord-Ovest di Firenze. In bianco è indicata la zona proposta per l'ampliamento della città.

dobbiamo dedurne che altrettanto salubre sarebbe la piccola città nuova che si costruisse a ponente, a breve distanza dall'odierna e lungo la stessa pianura. Tanto più che sarebbe circondata, d'ogni parte, da campi e giardini.

La nuova città dovrebbe essere il più possibile autosufficiente, ossia dotata di negozi, mercati, uffici pubblici, scuole, chiese, cinematografi, campi sportivi e quant'altro possa desiderarsi per una vita comoda e civile; ma dovrebbe essere collegata con la vecchia da ampi viali e veloci servizi autoviari. Essa dovrebbe accogliere la popolazione immigrata e quella che non può trovar posto nella città odierna; la quale ne verrebbe alleviata, evitando il progressivo, pernicioso congestionamento.

Non ci nascondiamo certo le difficoltà di vario ordine presentate dalla soluzione proposta; però crediamo che non siano insormontabili. Si tratta essenzialmente di difficoltà economiche; acquisto e regolarizzazione di terreni, costruzione di strade, fognature, linee elettriche, condutture per il gas e per l'acqua, demolizione di qualche casa disadatta, costruzione di edifici pubblici, istituzione di linee tramviarie.

Spese enormi, ma facilmente recuperabili, anzi fonte di lauti guadagni per chi avesse il coraggio di affrontare l'impresa. Se un piano regolatore destinasse la zona indicata all'ampliamento di Firenze, cioè considerasse la creazione di quell'abitato che potremmo denominare Firenze Nuova, e se si espropriasse il terreno corrispondente — ricorrendo, se necessario, anche a capitali privati od a sovvenzioni statali — si trarrebbe dall'operazione un utile ingente, che si potrebbe reimpiegare, ad esempio, nel risanamento dei vecchi quartieri.

Acquistando il terreno agricolo e rivendendolo quale terreno da costruzioni, si avrebbe un amplissimo margine per eseguire i lavori di sistemazione sopra indicati. Queste previsioni economiche non sono ingiustificate, se pensiamo che i servizi, concentrati in una sola zona, costerebbero assai meno che se fossero sparpagliati in piccoli centri distanti fra loro; se pensiamo al vantaggio che ne avrebbero i costruttori, che invece di disseminare palazzine e villette sulle colline, cioè in zona vincolata, invece di sopraelevare o trasformare le vecchie case dei viali, potrebbero edificare ampi ed alti palazzi, in piena libertà. E consideriamo pure che molti cittadini preferirebbero un appartamento posto in un abitato modernissimo, a pochi minuti di tram dalla città vecchia e dotato d'ogni comodità, ad un villino lontano dal tram e dai negozi, sprovvisto di fognatura e di gas, talvolta anche d'acqua.

Quale magnifico tema, per urbanisti e per architetti: creare dal nulla una città nuova, bella e razionale, dove potrebbero porre in atto le più ardite concezioni moderne, cimentandosi con gli antichi, invece di dover così spesso ricorrere ai soliti compromessi, per la necessità di accordarvisi!

Gli architetti possono anche essere miopi, ma gli urbanisti debbono essere presbiti; debbono cioè pensare anche all'avvenire meno prossimo. La città satellite nella pianura di ponente non sarebbe soltanto il rimedio atto a salvare la città monumentale e i suoi dintorni; essa potrebbe soddisfare per decenni e forse per secoli le esigenze espansionistiche fiorentine. Ma se pigrizia, misoneismo, contrasto d'interessi od altro ne impedissero l'attuazione, o la ritardassero oltre misura, l'avvenire di Firenze si presenterebbe assai oscuro.

E' vero che lo schema di piano regolatore compilato dagli urbanisti fiorentini nel 1951 non ammette nuove costruzioni nella parte di pianura non considerata zona d'ampliamento, ma praticamente vi si continua a costruire. Di questo fatto occorre tener conto negli ampliamenti urbani a stella ove, costruendosi fatalmente, a poco a poco, nel terreno interpostovi, i raggi si allargano e prima o poi si congiungono, ritornandosi così, per altra via, all'ampliamento « a macchia d'olio ». Nel caso nostro si giungerebbe ad una situazione molto preoccupante: moltiplicando le costruzioni, civili e industriali, che ora si interpongono tra Firenze e la pianura, si fortificherebbe tale sbarramento, rendendo assai ardua la futura espansione cittadina nell'unica direzione possibile.

Non vi è più tempo da perdere, se vogliamo dare finalmente un giusto indirizzo alla nuova edilizia fiorentina. Si tratta di un problema d'estrema importanza, dalla soluzione del quale dipendono la bellezza, la salubrità, la funzionalità ed anche la prosperità di Firenze: in breve, il suo avvenire.

Non dimentichiamo, infine, che i cittadini d'ogni parte del mondo portano ogni anno il loro tributo spirituale alla Città del Fiore, accompagnato da quello materiale che già si calcola diciotto miliardi di lire. E' dunque dovere dei Fiorentini mostrarsi consapevoli custodi del prezioso patrimonio artistico e paesistico da essi ereditato; ma è pure loro materiale interesse: Firenze vive anche della sua bellezza.

Alfredo Barbacci

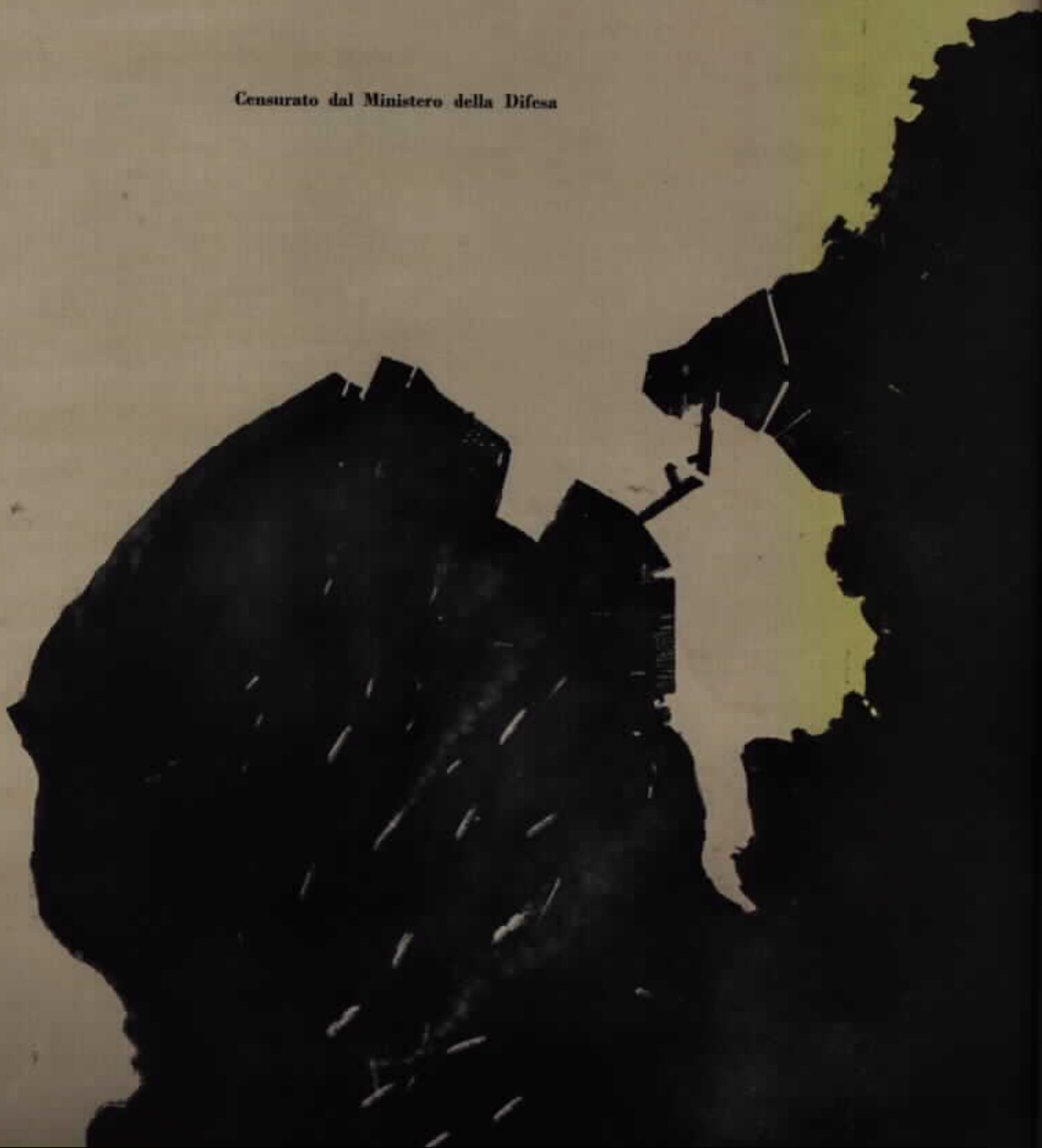
Siracusa

di Cabianca, Lacava, Roscioli

Gli ingegneri Vincenzo Cabianca, Alberto Lacava, Spartaco Vincenzo Roscioli, vincitori del concorso nazionale per il P. R. di Siracusa (1952-1954), ed attualmente incaricati della redazione del piano stesso e del piano paesistico per la Neapolis, illustrano i problemi urbanistici siracusani, l'impostazione generale del piano e le prime realizzazioni nella Neapolis.

1. Fotopiano dell'Ortigia e immediato entroterra.

Censurato dal Ministero della Difesa



Le vicende del tessuto urbano

Dall'Umanesimo ad oggi la traduzione in termini topografici della letteratura concernente le " antiche Siracuse " è uno scontro ininterrotto fra la più sofisticata erudizione classica ed un terreno archeologico che, entro i suoi 20 Km. di mura, continua a svelare nuovi fatti spesso contrastanti con quanto precedentemente acquisito.

La mancanza di un metodo scientifico, la scarsa critica delle fonti, aveva portato fino al XIX secolo a ricostruzioni del tutto utopistiche.

La descrizione ciceroniana della " Pentapoli " è la più diretta responsabile di tutta una serie di ipotesi conclusesi nell'assurda visione di una città di 2 milioni di abitanti estesa dal mare fino al Castello Eurialo.

Tra il '500 e il '700 non vi era a Siracusa nobile od erudito che non sentisse il dovere di portare il suo contributo al problema, dando alle stampe ricostruzioni personalissime della topografia della città in epoca greca. Il Mirabella arrivava a rappresentare nella sua planimetria oltre duecento importanti edifici, individuati per pura deduzione filologica; nel 1613, di rincalzo, il Bonanni, duca di Montalbano, pubblicava un suo volume nel quale tutto il lavoro del Mirabella era ripreso e confutato, sotto gustosi titoli del genere: «Numeri di trentacinque luoghi delle tavole del Mirabella, esclusi dal Bonanni, il quale totalmente niega vi fossero state le fabriche designate per detti numeri»; oppure: «Dichiarazione de numeri romani che denotano l'edificij rammemorati dal Bonanni e non dal Mirabella».

Di quasi tutte queste utopistiche visioni, gli studi archeologici più recenti hanno dimostrato l'infondatezza.


DELLE ANTICHE
SIRACUSE
VOLUME PRIMO
CHE CONTIENE
I due Libri della Siracusa illustrata
DA
D. GIACOMO BONANNI
E COLONNA.
DUCA DI MONTALBANO.
Nel primo de' quali si discorre de' luoghi della Città, e nel secondo degli Uomini celebri di essa.
IN PALERMO MDCCXVII.

2. Ipotetica ricostruzione della topografia di Siracusa all'epoca greca, secondo il Mirabella. — 3. Frontespizio del volume del Bonanni.

Riguardo alle nuove teorie sull'antica strutturazione del complesso urbano, riportiamo l'ipotesi attualmente più accreditata e dovuta al prof. Bernabò Brea.

« I primi coloni greci, venuti sotto la guida di Archia, si stabilirono innanzi tutto nell'isola di Ortigia, che ben si prestava ad essere difesa e che era anche fornita di acqua (Fonte Aretusa e altre polle). Ivi esisteva già in precedenza un villaggio siculo. Ben presto, forse già prima del secolo VII a. C. o all'inizio di esso, la città cominciò ad espandersi anche sulla terra ferma. Allo sbocco dell'istmo, nei pressi dell'attuale Foro Siracusano, si sviluppò l'Agorà e intorno ad essa un florido quartiere cittadino denominato Acradina (forse dai peri selvatici — achradia — che vegetavano nella zona).

« L'Acradina si estendeva nella piana tra i due porti, giungendo fino all'attuale stazione ferroviaria o poco oltre. Fin da epoca molto antica fu circondata da mura. L'estensione è chiaramente indicata dalle tre grandi necropoli arcaiche, tutte con tombe del VII e VI secolo a. C., che si sviluppano ai suoi margini: quella del Fusco nei pressi dell'attuale cimitero; quella del giardino Spagna, nella zona del nuovo Ospedale Civile; una terza minore nell'area dell'attuale via Bainsizza nella borgata di Santa Lucia. Ma nel corso del VI e al principio del V secolo a. C., anche per effetto delle deduzioni di popolazioni da Gela, da Megara Hiblaea e Kamarina fatte da Gelone, al di fuori delle mura si svilupparono due borgate aperte, la Neapoli e la Tiche. La divisione era probabilmente segnata dalla via per Catania.

« La Neapoli si svolgeva ad Ovest della via per Catania, a monte della stazione ferroviaria, giungendo fino alla balza ove sorse il Teatro Greco, e cioè al Colle Temenite (dal " temenos " o recinto sacro di Apollo, messo in luce da scavi recenti).

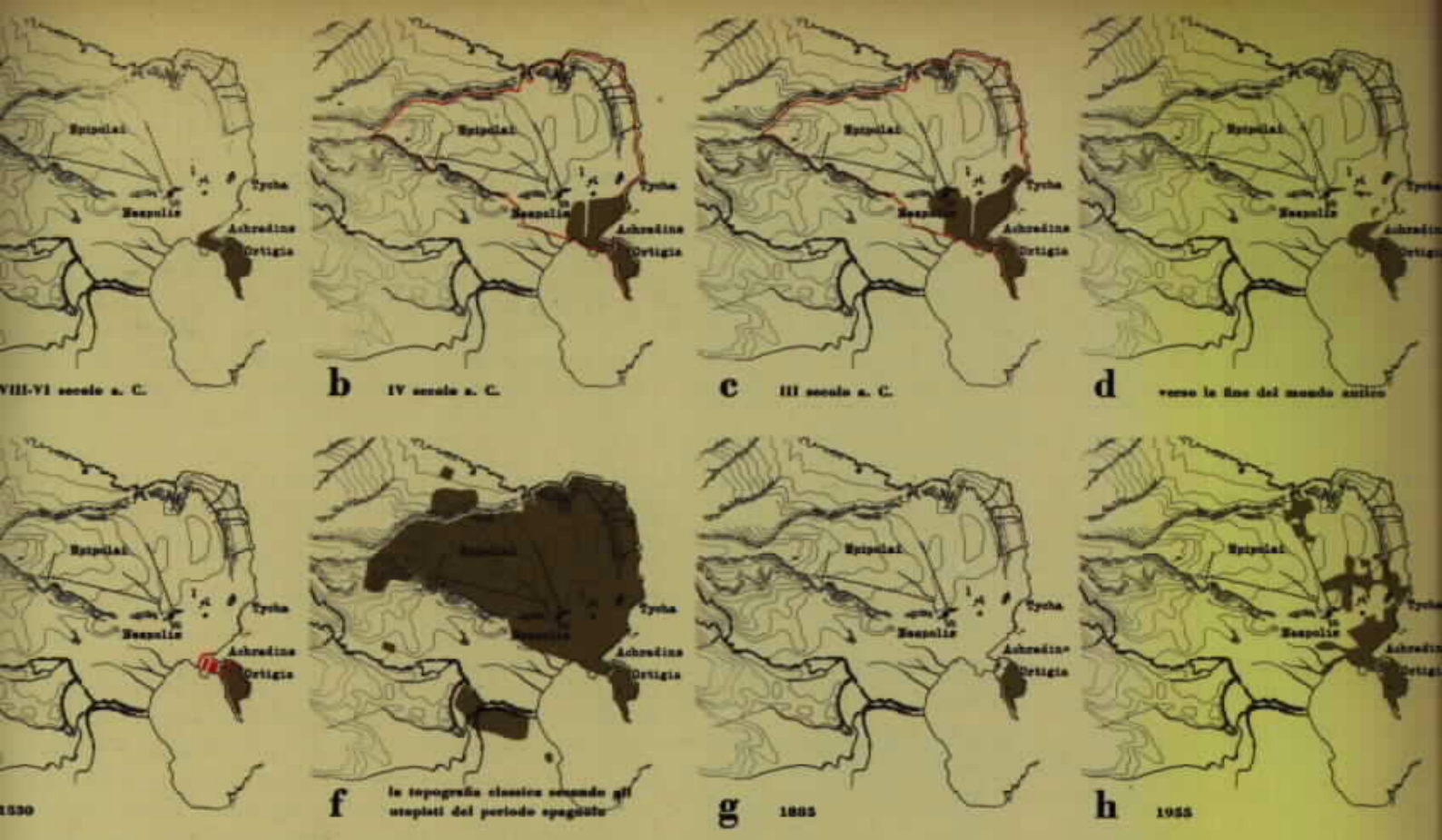
« La Tiche, invece, si cerca sull'altipiano verso Nord, benchè qualche dato recentemente acquisito possa far pensare che occupasse all'incirca l'area dell'attuale borgata Santa Lucia, e prendeva nome da un Santuario della Dea Fortuna.

« Epipoli era denominato l'altipiano roccioso di forma triangolare che si avanza con la sua base sul mare e culmina col vertice all'Eurialo.

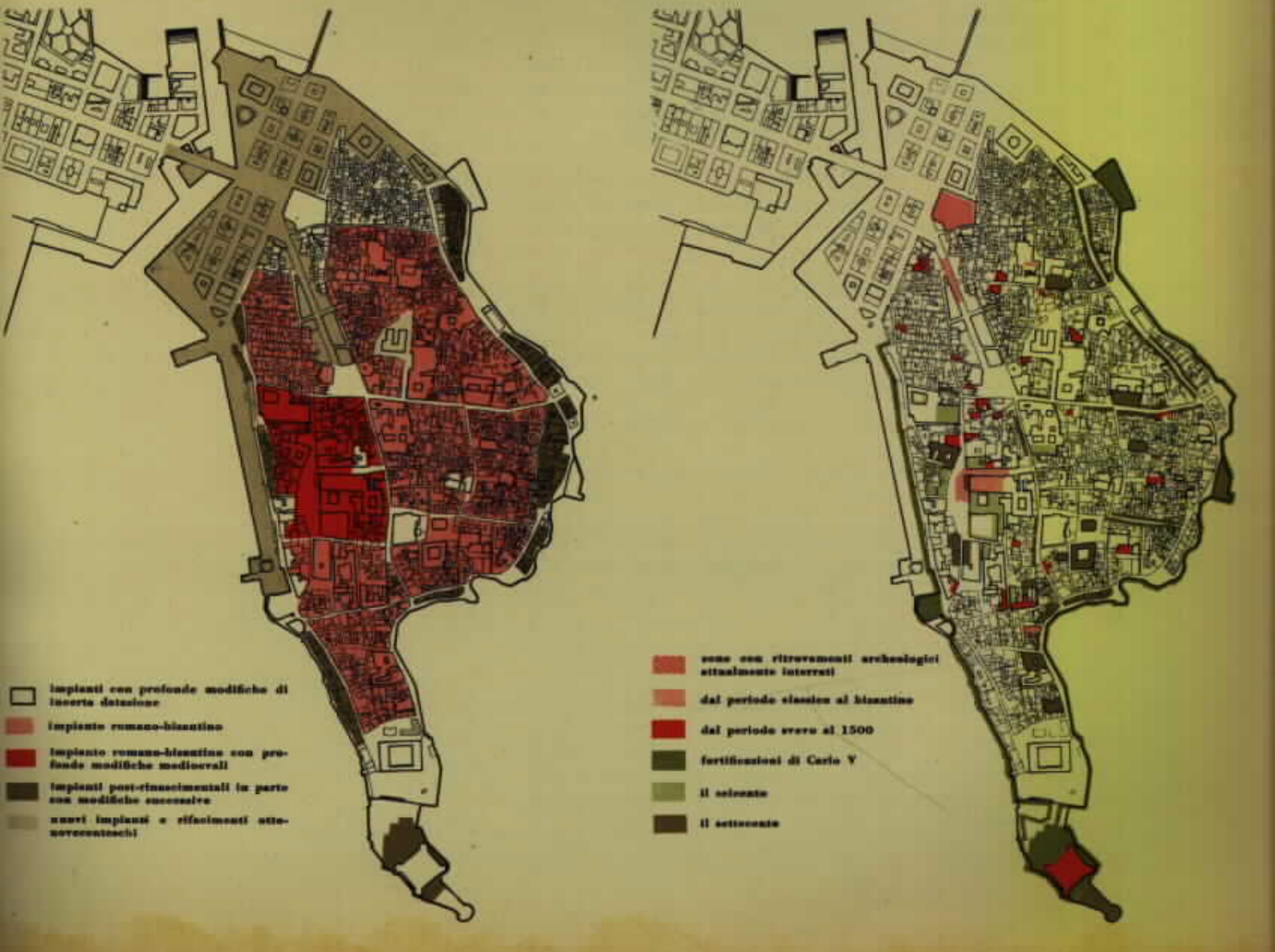
« Questa era la situazione al tempo dell'assedio ateniese del 416-15 a. C.: l'Acradina cinta di mura; la Tiche e la Neapoli non cinte ma difese con trinceramenti provvisori. Agli Ateniesi fu pertanto agevole impadronirsi dell'Epipoli e dirigere le operazioni d'assedio, padroni delle zone più elevate.

« L'esperienza di questo assedio e la minaccia della guerra con Cartagine resero evidente ai Siracusani la necessità di fortificare tutto l'altipiano dell'Epipoli.

4. Resti del Castello Eurialo al quale si attestavano le famose mura dionigiane che per oltre venti chilometri cingevano la Pentapoli. (Foto ENIT)



Topografia e morfologia urbana



Nella pagina precedente

(da a ad b) ***I limiti dell'aggregato urbano alle varie date.***

a - VIII-VI secolo a. C.

L'insediamento corinzio si attesta, fin dall'inizio, sull'Ortigia e sull'Achradina dove, alla confluenza della Val d'Anapo e della via per Catana e Megara Hyblaea, sorge il centro commerciale, l'agorà.

b - IV secolo a. C.

Dionigi, impadronitosi del potere, attua il più grandioso piano di fortificazioni dell'antichità. L'intera Epipolai viene recinta con 22 Km di mura che fanno capo al Castello Eurialo. La popolazione civile viene espulsa dalla Ortigia che diviene fortezza e reggia del tiranno.

c - III secolo a. C.

Sotto Jerone II Siracusa raggiunge la massima espansione. Case isolate sorgono fino in contrada Grotta Santa mentre si inizia la sistemazione monumentale della Neapolis. Al limite superiore dell'altopiano sorge una borgata presso S. Panagia.

d - verso la fine del mondo antico

La popolazione si contrae, la città oltrepassa appena i limiti dell'Achradina mentre tutt'intorno all'abitato si sviluppano ipogei e cimiteri in catacomba

e - 1530

Sotto Carlo V l'Ortigia viene interamente fortificata. Il castello sull'istmo è demolito, l'antica Achradina è distrutta per dar sede ad un complesso di fortezze separate da canali che andrà distrutto nel 1885 con l'inizio dell'espansione della Siracusa moderna verso la terra ferma

f - la topografia classica secondo gli utopisti del periodo spagnolo

La metodologia scientifica e la critica delle fonti hanno dimostrato l'infondatezza di queste ricostruzioni.

g - 1885

Siracusa alla vigilia della distruzione delle fortificazioni di Carlo V è ancora totalmente compresa nell'Ortigia.

h - 1955

Tende a ripetersi il processo d'espansione già avvenuto in epoca classica.

(In basso a sinistra) ***Datazione dei tessuti urbanistici di fondo dell'Ortigia.***

(In basso a destra) ***Ubicazione e datazione degli edifici di particolare interesse storico ed artistico e dei complessi ambientali più caratteristici.***

« Dionigi, impadronitosi del potere, dapprima consolidò la propria egemonia nell'interno trasformando l'Ortigia in una fortezza, espellendone la popolazione civile ed adibendo l'isola a solo uso proprio e delle milizie mercenarie; poi iniziò la costruzione della grande cinta muraria che, conglobando con un perimetro di 22 Km. tutta l'Epipoli, culminava nella fortezza dell'Eurialo. Quest'opera fu costruita con grande rapidità ed era già efficiente al momento dell'assedio Cartaginese nel 396 a. C. che vi si infranse contro.

« Nel 212 a. C. le stesse mura sostennero l'assedio di Marcello, che potè impadronirsi della città solo con la sorpresa ».

Pur rimanendo capitale dell'isola e residenza dei pretori romani, Siracusa incomincia a decadere.

La Neapolis perde il carattere residenziale, Tiche è ancora un popoloso quartiere, mentre Acradina rimane il vero centro.

Dopo alcuni saccheggi, eletta residenza dell'Imperatore Costante II, Siracusa Bizantina gode di una vita tranquilla per circa tre secoli.

Con l'inizio delle incursioni arabe, la zona sulla terraferma viene progressivamente abbandonata, fino al trasferimento della stessa cattedrale (San Giovanni) nell'isola (ex Athenaion).

Dalla conquista araba (878) per quasi mille anni, la vita della città resta compresa nei limiti dell'Ortigia con scarse modifiche al tessuto romano-bizantino.

Durante la conquista normanna e successivamente sveva, particolarmente significativa è l'erezione del complesso fortificato di Castel Maniace, all'imboccatura del porto, che assieme a Castel del Monte costituisce il più alto documento dell'architettura sveva in Italia.

8. Siracusa nel XVII secolo (dal Bonanni). — 9. Visione delle fortificazioni di Carlo V in una stampa seicentesca. — 10. La punta Sud dell'Ortigia con il Castel Maniace e il lungomare di levante.

Durante il periodo aragonese, ed in particolare sotto Carlo V, l'Ortigia subisce radicali trasformazioni di carattere militare. Viene interamente cinta di mura strapiombanti sul mare e difesa verso la terraferma da tutto un sistema di forti e canali che sopravvive intatto attraverso i secoli, preziosa testimonianza di architettura spagnolesca, fino allo sciagurato intervento parlamentare di Rudinì e Bixio alla Camera (1885) che ne sanzionerà la distruzione sotto speciosi pretesti di esigenze urbane.

I terremoti del 1542 e 1693 alterano il volto architettonico della città, ma nella ricostruzione gli allineamenti vengono generalmente mantenuti, e la città si ammanta di sontuose facciate barocche.

Dell'assetto urbano alla fine del '700 resta, prezioso documento, atto ad accertare i successivi interventi urbanistici sulla città, il plastico Gargallo, opera in legno riproducente con accertata fedeltà la consistenza volumetrico-edilizia di Siracusa.

Con l'annessione della Sicilia al Regno d'Italia inizia per Siracusa un periodo di vita più intenso.

Tra il 1850 ed il 1865 vengono lastricate quasi tutte le vie dell'Ortigia, sistemata la Fonte Aretusa, creato il passaggio Adorno sulla marina.

Dello stesso periodo circa sono la demolizione del Monastero di S. Lucia, la creazione del belvedere S. Giacomo e l'ampliamento della via Minerva.

Con la legge 25-6-1865 viene fatto tassativamente obbligo ai comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti di adottare un piano regolatore per la cui attuazione sono concessi i benefici dell'espropriazione per pubblica utilità.

Siracusa non ottempera all'obbligo e perde così la prima occasione per avere un piano. Solo avvenimenti come il colera riescono a far attuare opere di pubblico interesse (acquedotti).

Nel 1869 la ferrovia raggiunge Catania e si inizia il prolungamento verso Siracusa. Si creano in quegli anni le premesse dell'attuale dissesto urbano dovuto al tracciato della strada ferrata, vera cintura di ferro, protagonista numero uno della triste storia dell'espansione della città.

Sarebbe stato sufficiente a questa data (e lo sarà fino all'epoca del piano Mauceri) vincolare le aree tra ferrovia e mare per renderne il tracciato tutto tangente (anzichè secante) al futuro abitato, e bloccare una fascia di 50-80 m. a monte della stessa, per consentire una circonvallazione rotabile intorno a S. Lucia di respiro sufficiente per la creazione di cavalcavia e sottopassaggi. Ma nessuno intuisce i pericoli e adotta i necessari provvedimenti.

Nel 1885 vengono abbattute le splendide fortificazioni spagnole a guardia dell'isola, con il conseguente interramento dei canali, facendo perdere al porto le caratteristiche che lo avevano reso famoso attraverso i secoli. La zona "Tre Ponti" completamente spianata, si appresta a diventare la sede di un nuovo insediamento privo di fisionomia urbana e sovrapposto alla direttrice di traffico terraferma-Ortigia.

11

Da allora il vecchio centro perde la sua originale organicità, perchè congestionato e appesantito da tutti quei servizi pubblici e privati e da quei centri di attrazione che avrebbero dovuto trovare la loro giusta sistemazione nei baricentri dei nuovi quartieri d'espansione.

Nel 1910 viene pubblicato il piano Mauceri. Benchè privo di valore legale, il piano, allo stato di progetto orientativo, è da considerare responsabile di gravi errori urbanistici troppo leggermente accolti e resi esecutivi dalle Autorità.

Fra i maggiori, ricordiamo il mancato vincolo tra ferrovia e mare, l'apertura su tutti i fronti delle direttrici d'espansione, il soffocamento dei collegamenti in uno schema a maglia quadrata ed il virtuale consenso all'assedio dei monumenti.

Logica conseguenza della più totale assenza di un dimensionamento del tessuto d'espansione è la borgata S. Lucia, insieme monotono e squallido di case disposte a scacchiera, secata da strade senza gerarchia di funzioni.

A questi errori si aggiunga che la mancata previsione di una zona industriale idonea ha consentito l'insediamento delle poche industrie locali a ridosso del vecchio centro, con le intuibili conseguenze.

Successivamente con la legge 1-7-1926 vien fatto obbligo alle stazioni di soggiorno e turismo di adottare un piano regolatore. Siracusa non ottempera all'obbligo.

Mentre si sussegue la costruzione di importanti edifici pubblici quasi sempre in zone non idonee, tra il 1930 e il 1933 viene predisposto quel puro esercizio grafico che va sotto il nome di piano Barberi: strade di 20 metri solcano i parchi archeologici, ignorano le linee di livello, invadono e distruggono il paesaggio con particolare accanimento nei confronti delle Latomie, secano le statali con una frequenza addirittura monotona, quasi a simboleggiare il trionfo della geometria sulla ragione.

Il piano per fortuna non viene approvato. Tuttavia l'opera più deleteria e mal concepita della recente urbanistica siracusana, la via del Littorio, trova subito attuazione: tutto il centro dell'Ortigia viene sventrato, mentre i margini della ferita sono prontamente arredati con palazzi a sei piani che soffocano la minuta edilizia retrostante. Le destinazioni ad uffici pubblici finiscono poi col completare l'opera incrementando la trasformazione dell'Ortigia in un pseudo baricentro delle attività economico-sociali di una città tutta protesa alla periferia in una diluitissima e frammentaria espansione non pianificata.

Nuove case popolari vengono costruite in zone da sfollare nella estrema punta dell'Ortigia, un grandioso ospedale sorge in piena zona di espansione su di un'area particolarmente delicata dal punto di vista panoramico, mentre cominciano a prendere consistenza le proposte per la creazione di una zona industriale a Pantanelli, tra il Parco Archeologico e il mare, ed il progetto per lo sventramento

12

11. « Plastico Gargallo »; Siracusa alla fine del '700. Sono chiaramente visibili la fortezza e le porte Spagnole a guardia dell'isola distrutte nel 1885. 12. Siracusa nel 1880. — 13. Il piano Mauceri del 1909.

13

14

15

16

di un intero quartiere della antica Ortigia: la Graziella.

Nel maggio del 1952 l'Amministrazione Comunale di Siracusa bandisce un concorso per il Piano Regolatore della città.

Dopo di questo mentre, in attesa di procedere alla redazione del piano definitivo, l'Amministrazione Comunale cerca di uniformare gli investimenti pubblici alle direttive del piano di concorso, dall'altra ecco partire all'attacco tutti quei privati che, a piano approvato, troverebbero pregiudicate le proprie possibilità d'iniziativa, attacco che si traduce nel compromettere tutte le zone più delicate per porre la legge di fronte al fatto compiuto.

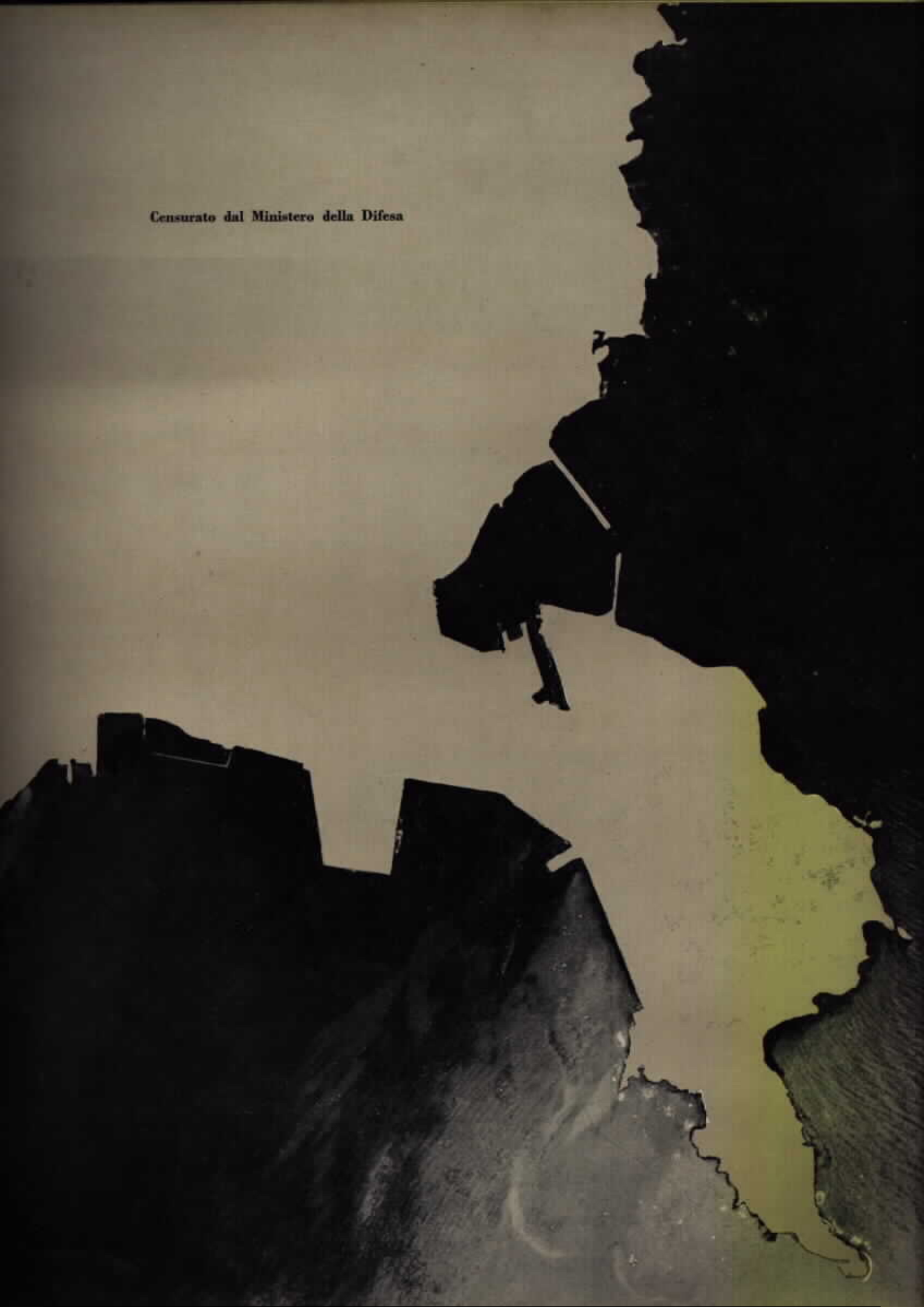
Oggi, sulle balze delle Latomie, fiorisce una vistosa edilizia policroma che, oltre a deturpare il paesaggio della zona archeologica, sposta il baricentro di espansione sempre più a ridosso del nevralgico collegamento Catania-Siracusa; vengono edificate le aree comprese tra il corso Gelone e gli impianti ferroviari, frustrando così la possibilità di trasformare l'attuale stazione di transito in stazione di testa; vengono riproposti ad ogni occasione favorevole il tema della zona industriale a Pantanelli, lo sventramento del quartiere della Graziella, la lottizzazione a palazzine delle aree verdi comprese tra S. Giovanni alle Catacombe e il Parco della Neapolis.

L'avvenire di uno tra i più alti e completi documenti della civiltà classica è oggi tutto riposto nell'esito della corsa in atto tra Amministrazione e privati, tra legge e speculazione, tra potere pubblico e potere privato.

14. Panoramica sull'Ortigia. — 15. Il piano Barberi, puro graficismo: in colore la maglia stradale. — 16. Lo sventramento novecentesco del tessuto dell'isola dal ponte alla piazza Archimede.

Nella pagina a fronte: 17. Foto nadirale del territorio urbano di Siracusa.

Censurato dal Ministero della Difesa



18-19

Influenza del fattore geologico e geomorfologico nella struttura del piano

Geomorfologia e geologia hanno sempre notevolmente influito sulle evoluzioni della forma urbana di Siracusa anche se, ovviamente, in concomitanza di altri fattori varianti nel corso della storia.

Tutta la fascia a sud dell'Epipoli, costituita da riporti recenti dell'Anapo su di un fondo di conglomerati sciolti e sabbie quaternarie, ha rappresentato sin dagli inizi un fronte di arresto per l'espansione della città.

In epoca classica, questa zona, invasa parzialmente dalle acque (Palude Syrakà), rappresentava un eccellente baluardo difensivo a ridosso del quale correva l'unico tratto di pianura delle Mura Dionigiane, tra il Porto Grande ed il Colle Temenite. Oggi la stessa zona, detta Pantanelli, per l'altezza della falda, per le caratteristiche dei terreni e soprattutto per la costante attitudine a trasformarsi in un lago di fango ad ogni rottura delle opere di difesa dell'Anapo, costituisce un prezioso argine alla tendenza della città a svilupparsi a macchia d'olio.

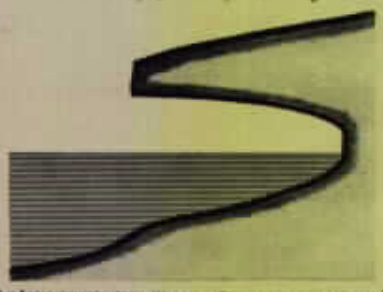
L'Altopiano dell'Epipoli è l'altro pro-

18 - 19. Le vicende tettoniche che hanno dato origine alle caratteristiche forme del paesaggio della costa Sicula, le escursioni del livello del mare nel corso delle ere geologiche ed il persistere della linea di riva, tra una glaciazione e l'altra, a determinate quote, hanno fatto dell'altipiano dell'Epipoli una eccellente fortezza naturale impostata su di un gradino di base quasi inaccessibile. Attualmente il mare in transgressione copre una prima balza e lambisce la seconda nelle cui grotte, scavate dal mare nell'interglaciale Riss-Wurm, sono abbondanti le tracce della fauna calda pleistocenica immediatamente sottostanti ai primi resti dell'uomo del paleolitico superiore. 18. Il gradino dell'Epipoli nei pressi dello «Scoglio dei due fratelli». — 19. Il gradino nei pressi dei «Cappuccini» dove la balza devia verso ovest. Sullo sfondo l'isola di Ortigia.

20. Siracusa e l'Altipiano fortificato dell'Epipoli in una stampa francese del secolo scorso.

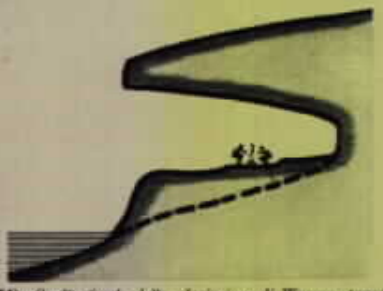
20

21. Schema della storia geologica più recente della costa Siracusana in base alla stratigrafia dei depositi delle grotte litoranee.

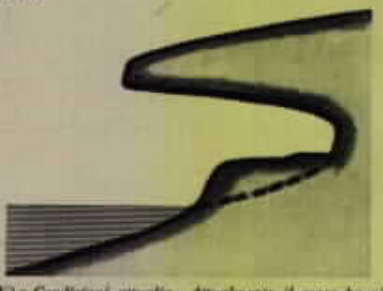


*I) «Interglaciale Riss-Wurm», **transgressione tirreniana.** Il mare, il cui livello supera alquanto quello attuale, scava le caverne nella scogliera che forma la linea di riva.*

*II) «Glaciale di Wurm», **regressione post-tirreniana.** Il mare si ritira ad un livello molto inferiore a quello attuale. Dinanzi alla scogliera si forma una piana costiera nella quale erra la caratteristica fauna pleistocenica siciliana (ippopotamo, elefante, rinoceronte, ecc.). Nelle caverne si viene formando un riempimento di argilla rossa, che contiene i resti di questa fauna. L'uomo è ancora assente.*



*III) «Sudio finale della glaciazione di Wurm», **transgressione Flandriana.** Il livello marino risale e la piana costiera si riduce. Scompare la fauna calda pleistocenica. L'uomo fa la sua prima comparsa e abita nelle grotte lasciando traccia della sua frequentazione in uno strato nerastro, che si sovrappone allo strato rosso.*



IV) «Condizioni attuali». Attualmente il mare ha già in massima parte asportato il riempimento terroso e lambisce il piede dei depositi post-tirreniani.

tagonista della evoluzione della morfologia urbana di Siracusa. Le vicende tettoniche della Sicilia sud-orientale, le escursioni del livello del mare nel corso delle ere geologiche ed il persistere della linea di riva a determinate quote ne hanno fatto un'eccellente fortezza naturale impostata su di un'enorme falesia. Il fatto poi che il livello del mare non abbia superato le quote della fase regressiva e che le più lunghe stazioni della trasgressione tirreniana siano avvenute proprio alla quota di imposta del gradino, ne ha reso ancora più inaccessibili gli strapiombi che alla base si presentano erosi in tutta una serie di grotte che nella zona est assumono un aspetto eccezionalmente scenografico in corrispondenza del mare aperto.

Attualmente il livello marino in fase trasgressiva, supera la balza più bassa e raggiunge la seconda, la più alta, lambendo il fondo delle grotte scavate dalla trasgressione tirreniana nel periodo intercorrente tra le glaciazioni di Riss e di Wurm. Una terza balza corre a quota più alta arricchendo le forme del paesaggio in termini che poi sono divenuti fondamentali nella strutturazione dell'espansione.

L'altipiano, per le caratteristiche sopra descritte, ha rappresentato in epoca classica il cardine della strategia difensiva e di questo ha risentito la morfologia della città che non ha mai valicato il settore di minima distanza tra l'Epipoli e l'Ortigia, definito da una parte dal mare e dall'altra dalla muraglia difensiva della Palude Syrakà, che collegava la zona dell'istmo fra i due porti (il Grande ed il Marmoreo) con lo sperone sud della balza nei pressi del colle Temenite.

Sulla balza dell'Epipoli correvano per 22 Km. le famose Mura Dionigiane, mentre ai suoi piedi, nelle zone più idonee per comodità di accesso, di collegamento e per caratteristiche dei materiali, venivano scavate quelle latomie che tanta parte hanno avuto nella storia e tanta ne continuano ad avere nel turismo siracusano. Le latomie principali sono quelle che hanno fornito il materiale da costruzione per la città vera e propria, mentre altre latomie minori si trovano sull'altipiano e corrispondono quasi con certezza a cave di prestito aperte per l'esecuzione di opere militari. Le prime costituiscono un complesso così imponente da rendere plausibile l'errore in cui caddero gli utopisti dell'epoca spagnola che dai metri cubi di roccia asportata credettero poter presumere, per la popolazione in epoca greca, valori intorno ai due milioni di abitanti. (Tali cifre sono destituite di fondamento, in realtà quasi tutto quello che fu creduto fondazione di residenze sull'altipiano, è solo litotomia per opere di fortificazione).

Queste latomie (Cappuccini, Balza Gargallo, La Monica, Casale, Santa Venera, Intagliatella, Paradiso), costituendo nel loro insieme una massiccia frattura est-ovest, sono state utilizzate nel piano per cercar di spezzare la legge di persistenza di certe geometrie della vecchia maglia stradale, il cui prolungamento minaccia tutt'ora, in mancanza di un piano in vigore, di tagliare e vivisezionare la sola riserva possibile di elemento naturale della zona di espansione.

La sistemazione di tale zona è stata oggetto di un piano esecutivo che abbraccia la parte demaniale (Neapolis) mentre per la congiuntura (di proprietà privata) tra la latomia dei Cappuccini (di proprietà comunale) e la Neapolis stessa, è stato previsto un anulare panoramico che si sviluppa in sommità di balza richiudendosi su se stesso con un itinerario che corre approssimativamente alla quota d'imposta del gradino.

La zona immediatamente circostante e quella interna sono state trattate a vincolo agricolo con sovrapposizione di vincolo assoluto di non edificazione nelle zone più delicate paesaggisticamente.

La balza superiore nord-sud, invece, è entrata nella strutturazione dell'espansione come elemento di diaframma a garanzia di separazione tra quella che è la zona di espansione attuale e la sua riserva futura, in modo da evitare il pericolo di sigillatura che avrebbe potuto dar luogo ad un insieme eccessivamente compatto e monotono.

Questa per sommi capi l'influenza delle forme del paesaggio nella struttura del piano.

Quanto all'influenza del fattore geologico nella economia della sub-regione siracusana, ed in particolare dal punto di vista delle industrie estrattive, la situazione è particolarmente favorevole nel campo dell'industria edilizia.

I « tufi calcarei » forniscono un ricco assortimento di materiale litico, di varia durezza, per tutta la gamma delle applicazioni edili (dal restauro a grana da scalpello alla muratura portante al tamponamento in blocchi di pietra tenera da sega). Le zone della Targia forniscono inoltre dei calcari marnosi da cui si ottengono cementi di elevate caratteristiche.

Il fattore pedologico ha anch'esso concorso a definire l'orientamento dell'espansione. Il sub-strato pedogenetico della zona sud, per essere alloctono (Anapo ecc.) è estremamente favorevole alla produzione agricola, mentre la zona dell'Altipiano (dest. residenza) e quella della Targia (dest. industria), per la durezza della roccia madre che è quasi ovunque affiorante, non è suscettibile di sviluppi produttivi. Questo è servito a ribadire per concomitanza di fattori la necessità di non forzare artificiosamente una situazione nella quale la serie delle condizioni di bordo era già così ricca da autodeterminare il problema anche in termini di pura geografia fisica.

22. *Orografia*

Da quota 0 a quota 25
» » 25 » » 50
» » 50 » » 75
» » 75 » » 100
» » 100 » » 125

1) Terrazza dell'Epipoli. 2) Ex-palude Syrakà, oggi « Pantanelli ». 3) Gradino dell'Epipoli con merlatura Mura dionigiane. 4) Colle Temenite. 5) Targia. 6) Latomia dei Cappuccini. 7) Balza Gargallo. 8) Latomie La Monica e Casale. 9) Latomia S. Venera. 10) Latomia Intagliatella. 11) Latomia Paradiso. 12) Balza Superiore.

23. *Carta geologica*

Sabbie e ghiaie marine, fluviali e lacustri recenti
Conglomerati sciolti e sabbie quaternarie
Tufo calcareo quaternario
Tufo calcareo e breccia conchigliare pliocenica
Argille azzurre plioceniche
Calcare miliolitico miocenico
Calcare tenero miocenico
Calcare bianco eocenico
Tufi basaltici eocenici

21

La politica direzionale degli investimenti nel Piano regolatore

L'economia della regione Siracusana presenta tutta una serie di caratteri tipici delle aree depresse del Mezzogiorno italiano. In particolare, la locale tendenza agli investimenti in beni di consumo anzichè in mezzi di produzione e ad un tempo l'assenza in loco di industrie di trasformazione in grado di far fronte qualitativamente alla concorrenza continentale, favoriscono il consumo del reddito al di fuori delle aree geografiche di produzione.

Questo fenomeno ostacola la circolazione monetaria e deprime il mercato al di sotto del minimo livello di eccitazione indispensabile a produrre un ciclo economico organico.

La strutturazione dell'economia è quella tipica a sfere nettamente distinte, senza interdipendenze, tutt'altro che autosufficienti.

Le cause di questo assetto, sono riferibili ad una serie di fattori strettamente legati fra loro: lo scarso rendimento degli investimenti di trasformazione per difficoltà di ordine funzionale (mancanza di collegamenti e della piccola industria di integrazione) e di ordine sociale (l'offerta sottocosto della mano d'opera non può attrarre il capitale privato verso opere per le quali la specializzazione operaia è determinante), persistenza di un mercantilismo accentrato (specie nel settore agrumario) che minaccia di

controllare troppo direttamente organismi industriali in fase di impianto, assenza di mercato di consumo in loco ecc.

Da una parte inoltre l'inadeguatezza di ogni singolo comprensorio economico a rappresentare la sede di un ciclo di produzione, trasformazione e consumo, dall'altra la mancanza di collegamenti atti ad integrare su base regionale queste economie in gestazione, fanno il punto sulle difficoltà di realizzare in Sicilia una economia integrabile a breve scadenza su scala regionale.

Si è quindi resa necessaria fin dall'inizio l'adozione nelle spese pubbliche di una severa discriminazione produttivistica. Il territorio è stato diviso in sub-regioni a seconda delle caratteristiche economiche individuando per ciascuna, ai fini dell'investimento, i settori di maggiore eccitabilità produttiva.

Per rendere interdipendenti le sfere di economia così attivate, la Cassa per il Mezzogiorno e la Regione hanno finanziato un sistema cardinale di grandi collegamenti, costituito da una circonvallazione litoranea e dalla dorsale Est-Ovest Catania-Enna per Palermo e Trapani.

Il collegamento rapido con il Nord (elettrificazione e raddoppio della ferrovia orientale sicula e costruzione di una litoranea veloce Siracusa-Catania) consentirà la nascita di una locale industria di trasformazione a fianco di un potenziato mercato interprovinciale.

Ciò è veramente della massima importanza se si pensa che ancor oggi Siracusa non è altro che la stazione terminale di una economia mercantile ricca, ma legata a lontani centri di consumo e trasformazione.

Precisato così il significato economico della regione siracusana, gli studi del piano regolatore hanno cercato di basarsi sulle sole forme compatibili con la prassi degli attuali ordinamenti giuridici, puntando cioè sulla creazione di oggettive condizioni di interesse per le forme produttivistiche degli investimenti privati ed affidando al capitale pubblico una funzione eminentemente direzionale a tale fine. Alla locale tendenza ad imporre al centro storico funzioni non conciliabili con la sua conservazione e con la struttura di fondo (tessuto romano-bizantino con qualche rifacimento medioevale) il piano ha opposto la concentrazione in terra ferma di tutti i servizi ed investimenti capaci di determinare l'appetibilità delle aree destinate alla residenza, allo scopo di rendere sensibilmente unidirezionale l'espansione orientandola verso Nord parallelamente alle grandi direttrici regionali del traffico e in posizione favorevole rispetto alle fonti di lavoro.

Tutte le occasioni concrete che si sono presentate per attuare questa politica urbanistica sono state indirizzate verso tale fine: si è favorito con la politica dei servizi il sorgere di un quartiere a Scala Greca all'estremo Nord dell'Epipoli, per il complesso religioso del Santuario (che comprenderà anche alberghi, case di cura, negozi, ecc.) l'ubicazione è stata portata al limite Nord della Borgata S. Lucia, per l'edilizia popolare si è fatto convergere l'interesse degli Enti verso aree sempre ad Oriente della statale per Catania, mentre per le fonti di lavoro si è proposta la scelta delle zone pianeggianti della Targia, sempre verso Nord e particolarmente adatte a favorire un'apertura indefinita nel tempo dei rapporti tra le residenze e il lavoro.

Purtroppo, però, sull'ubicazione della zona industriale si sono subito manifestati gravi dissensi. Da una parte, l'iniziativa privata si è insediata spontaneamente a Targia in zona tranquilla, non minacciata da alluvioni nè da vincoli paesistici; dall'altra la locale Camera di Commercio ha avanzato un progetto per la creazione, a sud-ovest della città in contrada « Pantanelli », di un'altra zona industriale, agli antipodi della prima, con previsione di spese, per le attrezzature generali, di oltre mezzo miliardo. Questa ubicazione disorienterebbe l'espansione della città, riproponendo la macchia d'olio e creando al panorama del Teatro Greco un grigio fondale di capannoni e fumaioli, con risultati totalmente divergenti dall'interesse della collettività.

Oggi, i primi impianti industriali sono già nati ed assorbendo mano d'opera al bracciantato agricolo hanno non solo alleggerito il carico umano gravante sulla campagna, ma hanno posto le basi per lo sviluppo di una nuova classe sociale non più di produttori, ma di consumatori di prodotti agricoli, condizione necessaria per la risoluzione di tutti i problemi economici delle aree depresse.

Questi nuovi impianti sono sorti tutti a Targia, confermando la concretezza economica delle proposte del piano, mentre altre grosse industrie stanno sorgendo ancora più a nord nell'Agro Megarese: si va così sempre più delineando uno schema a dipolo Siracusa-Augusta nucleato residenzialmente agli estremi, nel cui campo di forze cadono le zone delle fonti di lavoro.

Che cosa avverrebbe ora in questo ambiente così ricco di nuove economie in gestazione, se le sovvenzioni per la zona industriale di Siracusa fossero investite agli antipodi della direttrice di espansione, al punto cardinale opposto di quello ove già si stanno vigorosamente sviluppando le prime industrie?

Attirata da due poli opposti la città tenderebbe ad una espansione indifferenziata fino al limite delle due zone, ed il baricentro della espansione andrebbe a cadere immediatamente a ridosso della zona archeologica nella nevralgica zona degli impianti ferroviari e dell'incrocio delle statali.

Avverrebbe così che gli impieghi del reddito falcerebbero la sua stessa formazione, e l'investimento pubblico, benchè indirizzato verso forme produttivistiche su scala nazionale e regionale, si trasformerebbe localmente in un ciclo in cui agli attivi dell'industria corrisponderebbero progressivamente i passivi del turismo e del bilancio comunale.

In questa situazione così delicata e decisiva, tutto ora dipende dalla maggiore o minore lentezza che potrà avere il corso di una pratica rispetto all'altra.

Un altro grave problema è quello del tracciato della ferrovia proveniente da Catania.

Costruita quando la città era limitata solo all'isola di Ortigia, la ferrovia dopo aver attraversato i terreni pianeggianti della zona di Targia, anzichè passare sotto galleria l'altipiano dell'Epipoli, lo circonvalla in quota lungo la costa fino alla stazione ferroviaria, compresa tra la Neapolis e il mare.

In questo modo tutta la borgata Santa Lucia (che ora rappresenta per estensione e numero di abitanti circa la metà della città), è separata dal mare e dal vecchio centro dalla ferrovia. Quarantatrè treni al giorno transitano oggi nell'interno di Siracusa; la paralisi del traffico che ne consegue comporta cinque ore di blocco giornaliero delle comunicazioni tra l'una e l'altra parte della città. Il piano, sviluppando una proposta che da tempo era allo studio delle Amministrazioni locali, ha previsto una galleria Targia Siracusa di circa due chilometri di lunghezza e la trasformazione della stazione di transito di Siracusa in stazione di testa, anche in relazione al previsto cambio di trazione.

L'Amministrazione ed i parlamentari siracusani sono già riusciti a portare il relativo disegno di legge all'esame della sottocommissione parlamentare. Malgrado sia prevista una spesa di 2,5 miliardi, l'iniziativa pare avviata verso una felice conclusione.

Nei riguardi della viabilità esterna, la situazione, temporaneamente migliorata dalla costruzione di un allacciamento in viadotto tra le strade statali 114, 115, 124, sta gradualmente peggiorando perchè tale investimento pubblico, non affiancato da un'idonea politica di vincolo, richiama ai bordi delle statali


Targia
Epipolai
Tycha
Achradina
'Ortigia
Pantanelli
Porto Grande
Plemmyri

Siracusa

Schema di Piano Regolatore Generale

rappresentazione nel rapporto : 1:40.000

- *strada statale esistente*
- *strada statale di progetto*
- *strada statale declassata*
- *strade panoramiche esistenti*
- *strade panoramiche di progetto*
- *circuito automobilistico esistente*
- *ferrovia*
- *strade di penetrazione e di servizio esistenti*
- *strade di penetrazione e di servizio di progetto*
- *zone archeologiche ed agricole inedificabili*
- *verde pubblico*
- *verde con residenze a vincolo convenzionato*
- *zone residenziali di integrazione*
- *zone residenziali a vincolo convenzionato*
- *zone residenziali di progetto*
- *edilizia sovvenzionata*
- *latomie*
- *muraglie*
- *edifici monumentali, templi, ecc.*
- *acquedotti di epoca classica*
- *attrezzature generali*
- *servizi urbani*
- *attrezzature di quartiere*
- *zone industriali di progetto*
- *industrie esistenti*
- *sistemazione ferroviaria di progetto*

Allegato al n. 20 di "Urbanistica"

NORME TECNICHE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE DI SIRACUSA

ZONE				VOLUME EDIFICABILE in MC/ha			CARATTERISTICHE EDILIZIE											
CLASSE	SOTTOCLASSE	SIMBOLO	INDICAZIONE GRAFICA	VOLUME MINIMO	VOLUME MASSIMO	COMPUTO DEL VOLUME	NUMERO DEI PIANI MIN.	NUMERO DEI PIANI MAX.		DISTANZE IN METRI: DAI FILI STRADALI	DISTANZE IN METRI: DALLA MEZZERIA DEL LA STRADA	DISTANZE IN METRI: DALLE PROPRIETÀ	DISTANZE IN METRI: DALLE PROPRIETÀ		DISTANZE IN METRI: DALLE TRATTE	DISTANZE IN METRI: DALLE FRONTI	DIMENS. MINIME LOTTO	AREA COPERTA MAX.	ACCESSI LIBERI
1	2	3	4	5	6	7	8	9		10	11	12	13		14	15	16	17	18
RESIDENZIALE	INTENSIVO	R_{in}	R_{in1} R_{in2}	40000	60000		7 / 4	10 / 6								≥ H	2500 / —	1/5 / 1/3	
	SEMINTENSIVO	R_{si}	R_{si1} R_{si2}	25000	40000		4	5								≥ H	2000 / —	1/5 / 2/5	
	SEMIESTENSIVO	R_{se}	R_{se1} R_{se2}	12000	25000		3	4								≥ H	2000 /	1/5 / 1/4	
	ESTENSIVO	R_{es}		6000	10000		—	2		≥ 5	≥ 9.5					≥ H	600	1/4	
	DI RIQUALIFICAZ.	R_{rq}																	
	DI INTEGRAZIONE	R_{in}		—	—		—	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
	SPECIALE CONSERVATIVO	R_{sc}		—	—		—	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
	BONIFICA E DIRADAMENTO	R_{bd}		—	—		—	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
VERDE RESIDENZIALE	VILLE	V_{vi}		—	6.000			2		≥ 8	≥ 12.50	≥ H	≥ H		≥ 2H	≥ 2H	2500	1/10	
	PARCO PRIVATO	V_{pp}		—	4.000			2		≥ 10	≥ 14.50	≥ H	≥ H		≥ 2H	≥ 2H	5000	1/20	
VERDE SOCIALE	PARCO PUBBLICO	V_{pu}		—	—		—	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
	VERDE PUBBLICO CON ATTREZZATURE	V_{at}		—	come da P.R.G.		—	—		≥ 15	≥ 19.5	≥ 2H	≥ 2H		≥ 4H	≥ 4H	—	1/20	
	VERDE CIMITERIALE	V_{ci}		—	—		—	—		—	—	—	—		—	—	—	—	
VERDE PRODUTTIVO	VERDE AGRICOLO	V_{ag}		—	2.000		—	3	come per le zone residenziali	≥ 10	≥ 14.5	≥ H	≥ 2H		≥ H	≥ H	10000	1/40	—
	VERDE SPECIALE	V_{sp}		—	200		—	1	come per le zone residenziali	≥ 60 dalle strade pubbliche	≥ 84.5	≥ 50	≥ 50		≥ 2H	≥ 2H	5 ettari	1/200	—
ATTREZZATURE FUNZIONALI E DIREZIONALI	ATTREZZATURE	A		—	come da P.R.G. comunque ≤ 10.000		come da P.R.G.	come per le zone residenziali	come da P.R.G.	come da P.R.G.	come da P.R.G.	o comunque ≥ H/2	≥ H/2		o comunque ≥ H	≥ H	—	come per le zone residenziali	—
	CENTRO DIREZIONALE	C_d		—	come da P.R.G. comunque ≤ 60.000		come da P.R.G.	come per le zone residenziali	come da P.R.G.	come da P.R.G.	come da P.R.G.	o comunque ≥ 1/2 H	≥ H/2		o comunque ≥ 2/3 H	≥ H	—	come per le zone residenziali	
	SERVIZI URBANI	S		—	—		[illegible]	—		≥ 5	≥ 9.5	≥ H/2	≥ H/2		≥ H	≥ H	—	1/3	
INDUSTRIA	INDUSTRIA	I		—	—		—	—		≥ 5	≥ 9.5	—	—		—	—	—	1/2	—
	ZONA INDUSTRIALE DI INIZIATIVA REGIONALE		ZONA INDUSTRIALE DI INIZIATIVA REGIONALE	—	—		—	1	—	≥ 5	≥ 9.5	—	—		—	—	—	1/3	—

NORME

LIMITAZIONI E LOCALIZZAZIONI		
	NON AGRIFICANDI	[illegible]
	PROCEDURALE	[illegible]
	LOCALIZZAZIONE GENERICA	[illegible]
	EDILIZIA SOVVENZIONATA	[illegible]
	CONSISTENZA ARBOREA	[illegible]
	TURISTICA	[illegible]

E D'ATTUAZIONE IN OGGETTO RAPPRESENTANO LE DISPOSIZIONI GENERALI E L'AMBITO DI VARIAZIONI
DESIME ENTRO CUI POTRANNO OSCILLARE LE DISPOSIZIONI SIA GENERICHE (SOTTOCLASSI) CHE SPECI-
DEI PIANI PARZIALI PARTICOLAREGGIATI DI INIZIATIVA COMUNALE (P.R.P.) E IN VIA SUBORDINATA DEI PA-
TIZZAZIONE D'INIZIATIVA PRIVATA OVE NON SIA ANCORA STATO ADOTTATO IL PIANO PARTICOLAREGGIATO
E O DOVE QUEST'ULTIMO NON ABBIA DISPOSTA LA LOTTIZZAZIONE E FORMAZIONE DI COMPARTI EDIFICATORI

NORME VARIE

	DESTINAZIONE EDILIZIA		ALTRE NORME
	SPECIFICA	AMMESSA	
	20	21	22
		NEGOZI, BOTTEGHE, STUDI PROFESSIONALI E COMMERCIALI, MAGAZZINI E DEPOSITI, LABORATORI ARTIGIANI NON MOLESTI; IN EDIFICI A SE STANTI SONO AMMESSI: AUTORIMESSE COLLETTIVE, GRANDI MAGAZZINI, BANCHE, SEDI DI TIPOGRAFIE GIORNALI, ALBERGHI, TEATRI, CINEMATOGRAFI, LOCALI DI DIVERTIMENTO E DANZE, STAZIONI DI SERVIZIO	[illegible]
		STUDI PROFESSIONALI E COMMERCIALI - EDIFICI EDIFICI A SE STANTI: NEGOZI, BOTTEGHE, LOCALI DI DIVERTIMENTO, RISTORANTI. È CONSENTITA IN EDIFICI A SE STANTI LA DESTINAZIONE DI ALBERGHI CON RIGUARDO DI TUTTE LE ZONE DI ZONA RALLY O EDIFICI DEL PIANO DEL RALLY DI AMBITO DEGLI DI VOLTA IN VOLTA DEFINITI IL PARERE DELLA 2ª REGIONE.	
		ZONE PER LE ZONE Dm Dn Dnm	[illegible]
		NEGOZI, BOTTEGHE STUDI PROFESSIONALI E COMMERCIALI ATTREZZATURE DI QUARTIERE	[illegible]
		ZONE PER LE ZONE INTENSIVE TRALTRE ZONE CONSENTITE FUNZIONE	— —
VERDE SOCIALE		ATTREZZATURE PER IL GIOCO DEI BAMBINI GIARDINI ALTRI SERVIZI INERENTI AI GIARDINI	—
		ATTREZZATURE PUBBLICHE	—
		COSTRUZIONI PERTINENTI ALLA DESTINAZIONE	—
VERDE PRODUTTIVO		ESCLUSIVE DI CARNAME, MACELLI BARBI, ATTREZZATURE ANALOGHE, ATTREZZATURE ANCHE PER LA POPOLAZIONE ANCHE DI CARATTERE COMUNALE PER LE DUE [illegible] ATTREZZATURE DI CARATTERE COMUNALE PER LE DUE [illegible] TRANNE COMPRESA LA COSTRUZIONE DI NUOVI CENTRI DELLA CITTÀ; [illegible] DELLA ENERGIA ELETTRICA, TRASFORMATORI ED SERVIZI DELL'AGRICOLTURA	[illegible]
		COSTRUZIONI AL SERVIZIO DEI GIARDINI E DELL'AGRICOLTURA	TUTTI I PROGETTI DI COSTRUZIONI DEVONO ESSERE SOTTOPOSTI AL PARERE DELLA 2ª REGIONE. NELLE ZONE CONTRASSEGNATE CON [illegible] È AMMESSA LA COSTRUZIONE DI ATTREZZATURE CONNESSE CON LE RE-[illegible] DELLA 2ª REGIONE.
		ZONE COMPLETAMENTE DELLEGNAMENTE PERCORSI, CANALI DIRETTI, CANALI, MURALE PERTINENTI, CANALI DI [illegible] PARTE DELL'ABBALLATO, PERCORSI, SCALINE DI SERVIZI PER LE ATTREZZATURE DEI PARCHEGGI, SCALINE PER LEGGI PUBBLICI O ANCHE PARI A SERVIZIO DEI DIRITTI REGIONALI	
		È CONSENTITA ESCLUSIVAMENTE: LA COSTRUZIONE DI FABBRICATI DI CARATTERE GENERALE, RAPPRESENTATIVO E CULTURALE, MUSEI SCIENTIFICI, ATTRAZIONI SPORTIVE, ATTRAZIONE ALBERGHI PRIVATI, MUSEI, EDIFICI DI ANCORA PER LA SPERTACOLO E PER LO SPORT I TEATRI, CINEMATOGRAFI, SALE PER CONFERENZE, DISTRIBUENTI, ECC.)	—
		È CONSENTITA ESCLUSIVAMENTE: COSTRUZIONI DESTINATE A NUOVI SERVIZI DELLA CITTÀ CHE PER RAGIONE DIVERSE TRA LA LORO NATURA SIANO SOGGETTI ENTRO LA ZONA URBANA E NELLE ANALOGHE ATTIVITÀ, MENTRE SONO AMMESSI: MAGAZZINI, DEPOSITI, PARCHEGGI PER SERVIZI DI TRASPORTO A OGNUNO PERTINENTI ALLE ATTIVITÀ ESISTENTE NON I SERVIZI DI [illegible]	—
ZONE A LIMITAZIONE URBANISTICA		SANATORIA, DEPOSITI ALLA, PARCHEGGI PER SERVIZI DI TRASPORTI E RAGGIUNGI OLTRE A LOCALI DI SERVIZIO ALLE ZONE DI PERMANENZA PER PER MOLESTIA DI LAVORO, DEVONO RAGGIUNGERE ATTRE: LIMITI DELLA ZONA INDUSTRIALE.	[illegible]
		ZONE PER LA ZONA "I".	[illegible]

PARTE GENERALE

[illegible]

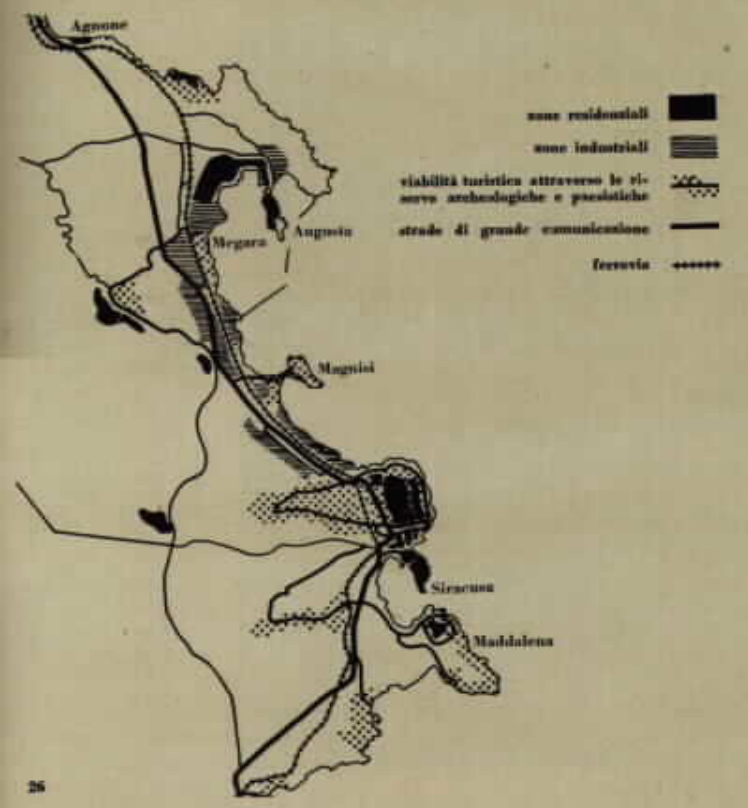
SIMBOLOGIE

CATEGORIA	TIPO	CLASSE	SOTTOCLASSE	SPECIFICAZIONE	SIGNIFICATO	SIMBOLO
				[illegible]		
				[illegible]		
				[illegible]		
SITUAZIONE DI FATTO				EDIFICI ESISTENTI		
				EDIFICI PUBBLICI CON SIMBOLO DI DESTINAZIONE		
				MONUMENTI		
				FACCIATE MONUMENTALI		
				ZONE SOTTOPOSTE ALLA LEGGE 1-6-1939		
				ZONE SOTTOPOSTE ALLA LEGGE 29-6-1939		
				ZONE MILITARI		
				ZONE FERROVIARIE		
				MANUFATTI INDUSTRIALI CON SIMBOLO SPECIFICO INDI		
				ATTREZZATURE CON SIMBOLO SPECIFICO INDI		
				SERVIZI URBANI CON SIMBOLO SPECIFICO INDI		
				LINEA A SCORTAMENTO RIDOTTO ALIENATA		
				ZONA CON CATACOMBE		
				ZONA INDIVIDUABILE PER VINCOLI PERIODICI		VINCOLI
ZONIZZAZIONE	RESIDENZIALE			INTENSIVO		R
				SEMINTENSIVO		R
				SEMINTENSIVO		R
				ESTENSIVO		R
				DI RIQUALIFICAZIONE		R
				D' INTEGRAZIONE		R
				SPECIALE CONSERVATIVO		R
				BONIFICA E DIRADAMENTO		R
	VERDE PRIVATO			VILLE		V
				PARCO PRIVATO		V
	VERDE SOCIALE			PARCO PUBBLICO		V
				VERDE PUBBLICO CON ATTREZZATURE		V
				VERDE CIMITERIALE		V
	VERDE PRODUTTIVO			VERDE AGRICOLO		V
				VERDE SPECIALE PRODUTTIVO		V
	ATTREZZATURE FUNZIONALI E DIREZIONALI			ATTREZZATURE CON SIMBOLO DI DESTINAZIONE SPEC.		A
				CENTRO DIREZIONALE		C
				SERVIZI URBANI		S
	INDUSTRIA			INDUSTRIA		I
				ZONA INDUSTRIALE DI INIZIATIVA REGIONALE		ZONA INDUSTRIALE DI INIZIATIVA REGIONALE
LIMITAZIONI E LOCALIZZAZIONI				NON EDIFICANDI		
				PROCEDURALE		
				LOCALIZZAZIONE: GENERICA		
				LOCALIZZAZIONE: PUNTUALE		
				EDILIZIA SOVVENZIONATA		
				VINCOLI DI MANTENIMENTO DELLA CONSISTENZA ABITATIVA		
ALLINEAMENTI				ALLINEAMENTI STRADALI E AMPLIAMENTI SEDE		
				STRADE STATALI		
				STRADE PROVINCIALI		
				STRADE SPECIALI PANORAMICHE		
				STRADE URBANE PRINCIPALI		
				STRADE URBANE SECONDARIE DISTRETTO A-B-C-D-E		
				LIMITE DI ZONA		

SIMBOLI

[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	
[illegible]		[illegible]		[illegible]	

Allegato al N. 20 di « Urbanistica ».



26

sempre più cospicui ed indiscriminati insediamenti residenziali privati.

Tale tendenza è tanto più marcata ai lati della statale per Catania in quanto questa si trova sulla direttrice di espansione naturale della città; qui più che altrove, tende ad allinearsi una edilizia variamente assortita, che mira a fare di questa arteria il « Corso » di un nuovo quartiere.

Al momento della redazione del piano, le soluzioni potevano essere due: o la previsione di uno spostamento futuro della strada statale 114 o un vincolo rigoroso sulle aree non ancora compromesse e la contemporanea attrezzatura della statale con la eliminazione degli incroci e la creazione di una viabilità secondaria a fondo cieco.

Dato che gli insediamenti residenziali a cavallo della strada statale 114 erano ancora relativamente limitati e dato l'onere che avrebbe comportato il suo spostamento per le caratteristiche morfologiche del terreno, il piano consigliò a suo tempo la seconda soluzione, come la più logica e la più economica, anche se la più scomoda per l'Amministrazione.

Naturalmente la realtà ha portato ad una terza soluzione: quella di non procedere a nessuna scelta, nell'illusione che rimandare la soluzione di un problema non costituisca già di per sè una scelta.

Nei riguardi della viabilità interna, si è preferito vincolare completamente tutta l'Ortigia, salvo minimi risanamenti da attuarsi sulla base di cauti piani particolareggiati, limitando le proposte d'intervento alla circonvallazione dell'isola.

L'ultimo tratto di questa verrà poi collegato alla terraferma con un ponte seguito da un altro lungomare costeggiante il porto Marmoreo, in modo da avere un allacciamento tutto tangente alla città fino a raggiungere il sottopassaggio di Viale Cadorna.

Il problema del decongestionamento del traffico nell'isola, ora sovraccaricata per la presenza del centro direzionale economico, commerciale e ricreativo, non risolubile con soli espedienti tecnici, potrà essere risolto unicamente con il risucchio del centro fuori dell'isola.

Mentre fino al 1953 nessuna iniziativa privata si era mai spinta fuori dell'Ortigia, oggi è di estremo interesse assistere alla lenta ma sicura evoluzione della terraferma nella quale stanno sorgendo cinema, alberghi, rappresentanze commerciali ed altre forme di investimento privato che solo tre anni fa sarebbero state giudicate temerarie.

La sistemazione della zona del circuito è stata risolta con il raddoppio della strada statale 124 in modo da lasciare la vecchia sede della strada incorporata permanentemente nell'anello di gara.

Per quanto riguarda lo sviluppo economico delle attività collegate al turismo, il piano tende a trasformare la città da meta turistica di visite giornaliere a grande stazione di soggiorno; a tale scopo è stato predisposto un piano per le zone archeologiche (Neapolis, Megara Hyblaea, Cava d'Ispica, Palazzolo Acreide, Pantalica, ecc.) che prevede demanializzazione, scavi, rimboschimenti, ripristino della topografia antica e collegamento in un itinerario turistico unico; di tale programma, i lavori previsti dal primo piano esecutivo (Neapolis) sono già stati finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno e saranno ultimati entro il 1956.

La zona Sud-Ovest tra gli impianti ferroviari ed il mare è stata destinata ai servizi urbani.

Nel resto del territorio comunale (interessato da appena 3.000 abitanti contro i 67.000 del centro urbano) le opere previste riguardano principalmente l'integrazione dei servizi ed una rete di viabilità minore che innestandosi in quella dei comuni contermini favorirà il processo di *conurbation* del triangolo Siracusa-Augusta-Melilli intorno alle fonti di lavoro dell'agro megarese e di Targia.

L'assetto territoriale che si sta tentando di promuovere con il piano e con la politica direzionale degli investimenti può essere dunque così riassunto: comunicazioni raggruppate (salvo distrazioni locali per motivi specifici) in un'unica arteria Nord-Sud, sviluppo urbano Nord-Sud tangenziale e tutto ad oriente di queste arterie di comunicazione, sviluppo industriale nel seno megarese in modo da promuovere un dipolo residenziale Siracusa-Augusta servito in zona baricentrica da un complesso di fonti di lavoro sufficientemente accentrate per poter giustificare la nascita di servo-industrie ed aperte sul mare in modo da allargare il fronte mercantile alle zone dell'altra sponda mediterranea.

A questo sistema residenza- lavoro verrà poi a sovrapporsi il sistema di parchi delle zone archeologiche e paesaggistiche che da Agnone a Melilli a Megara Hyblaea all'Epipoli alla Neapolis al Labdalon sino a Fontane Bianche costituirà in pari tempo una riserva continua di elemento naturale ed una preziosa frattura nell'insediamento umano (fig. 26).

27

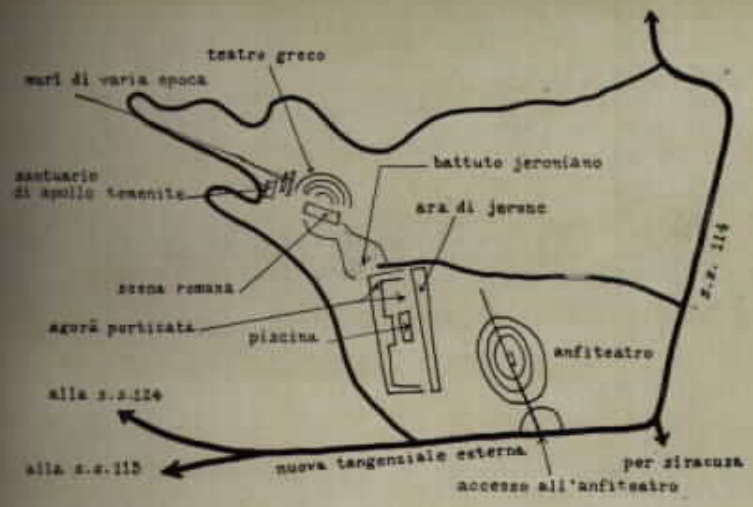
27. L'Anfiteatro Romano. In alto a sinistra la balza in prossimità del diaframma roccioso tra le latomie S.ta Venera ed Intagliatella. In basso a destra la zona coltivata la cui esplorazione ha portato alla scoperta di un arco di trionfo e dell'ippoparco con ninfeo dell'anfiteatro. A un livello più profondo si trova, nelle vicinanze, una grande necropoli arcaica.

28. Il teatro greco. (*Foto ENIT*)

La sistemazione generale della Neapolis

Il piano esecutivo della Neapolis è stato redatto dagli stessi autori del progetto di Piano Regolatore Generale della città, su direttive del prof. L. Bernabò-Brea, Soprintendente alle Antichità della Sicilia Orientale.

28



29. Schema dell'ubicazione dei monumenti interessati dalla recente campagna di scavo, di cui alle foto 30-31.

30. La Neapolis nel 1945. I monumenti prima dell'inizio degli scavi costituivano altrettante unità indipendenti. Asportata la grossa coltre di terra che li divideva, sono stati trovati i piani della sistemazione antica che ne costituivano il legame funzionale, che si intende ora ripristinare. Le zone non interessate da ritrovamenti archeologici saranno totalmente rimboschite con lecci, ulivi, allori ed aranci amari.

31. La Neapolis nel 1955. Gli scavi hanno già completamente messo in luce il Santuario d'Apollo Temenite, l'Agorà porticata con piscina antistante l'Ara di Jerone, i muri corrispondenti alle varie fasi di ampliamento del teatro greco, gli avanzi della scena romana e l'accesso sud dell'anfiteatro. L'arteria panoramica, quasi ultimata, si innesta a sud sulla nuova tangenziale esterna che collega le strade statali n. 114, 115, 124. Le zone di tono più chiaro sulla foto denunciano movimenti di terra in corso per dar sede alle alberature.

30

La Neapolis ha costituito in epoca classica il centro della vita associata nelle sue più alte manifestazioni culturali, religiose, politiche, commerciali.

Lo scopo della sistemazione progettata è quello di ripristinare l'assetto funzionale originario dei monumenti, riunendoli in un unico complesso organico, creando in pari tempo un'ampia zona di verde pubblico destinato a spezzare l'attuale reticolo viario a maglie equivalenti ed a consentire la ristrutturazione dell'espansione urbana.

La definizione del complesso è stata realizzata attraverso la chiusura dell'anello panoramico di circonvallazione esterna con una arteria che partendo dalla strada statale 114, in prossimità della necropoli Grotticelli, si sviluppa lungo la balza inferiore delle latomie S.ta Venera ed Intagliatella e raggiunge il viale Cavallari all'altezza della piscina romana.

L'unificazione della zona Est (latomie S.ta Venera e Intagliatella) con il parco del Paradiso (zona Ovest) è prevista mediante la creazione di un passaggio in galleria la cui sezione si ispira alla litotomia antica.

Il collegamento della zona Nord, resa così unitaria, con la zona Sud dei monumenti (anfiteatro, ara di Jerone, ecc.) è previsto mediante un breve passaggio tra la piscina romana e l'anfiteatro.

I rimboschimenti progettati assolvono la funzione di tessuto connettivo del complesso così circoscritto ed unificato.

A seguito della unificazione dell'insieme, gli accessi principali sono stati ubicati alle due estremità Est

31

32. La pianta del teatro con i mulini di epoca spagnola. Uno di questi, non compreso nella stampa antica è destinato ad ospitare il museo storico dei monumenti della Neapolis. — 33. La zona compresa fra il teatro greco e l'anfiteatro romano prima degli scavi. Vasti agrumeti coprono l'agorà porticata antistante l'Ara di Jerone. — 34. Il teatro greco dopo gli scavi: in primo piano la zona che sarà rimboschita con lecci, allori ed ulivi.

Nella pagina a fronte:
35. Veduta della zona compresa fra il teatro greco e l'anfiteatro romano dopo le recenti campagne di scavo. — 36. Il ninfeo sovrastante il teatro greco. (Foto ENIT)

A pagina 114:
37. Latomia del Paradiso: la grotta dei cordari. (Foto ENIT

32

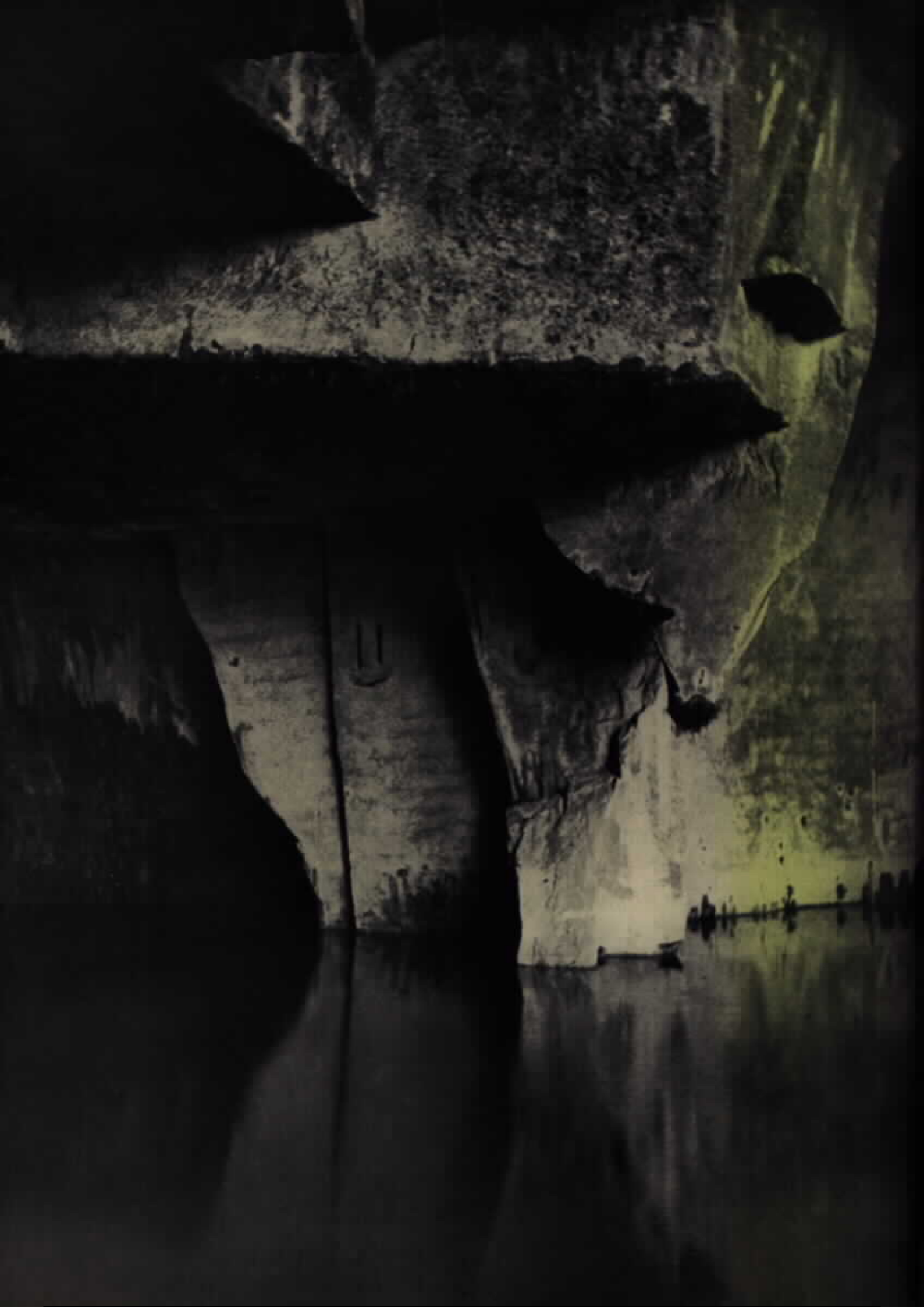
33
34

ed Ovest del Parco (tomba di Archimede, teatro greco) pur avendo mantenuti gli altri accessi secondari onde consentire il disimpegno dei singoli monumenti nel caso di utilizzazioni parziali e specifiche nonchè per l'allacciamento dell'itinerario di fondo con l'anello panoramico.

La visita pedonale si svolgerà attraverso tutto il complesso delle latomie da S.ta Venera all'Intagliatella, al Paradiso e proseguirà attraverso il teatro greco, l'agorà porticata e l'ara fino a raggiungere il circuito precedente all'altezza della piscina romana.

Al visitatore frettoloso resterà la possibilità di rendersi conto della consistenza e delle bellezze naturali del Parco, percorrendo in macchina il circuito panoramico superiore lungo il quale è stata prevista una serie di parcheggi-belvedere.

Il parco è stato inoltre dotato



Piano della Neapolis

rappresentazione nel rapporto 1:2500


necropoli Grottacalda
Intagliatella
P
P
necropoli greca
ippoparco

Allegato al n. 20 di "Urbanistica".

di servizi igienici che integrando quelli annessi al costruendo locale di ristoro forniranno una equilibrata rete di servizi minori.

Per quanto riguarda i rimboschimenti, le piantagioni saranno prevalentemente costituite da lecci, olivi ed allori che per più di 20 ettari ripristineranno quel paesaggio che il dissesto idrogeologico ha distrutto e nel quale i ritrovamenti archeologici, il teatro greco e tutti i monumenti risulteranno immersi, rare eccezioni di roccia nel mare prevalente del verde.

Ad opera ultimata, le caratteristiche saranno le seguenti:

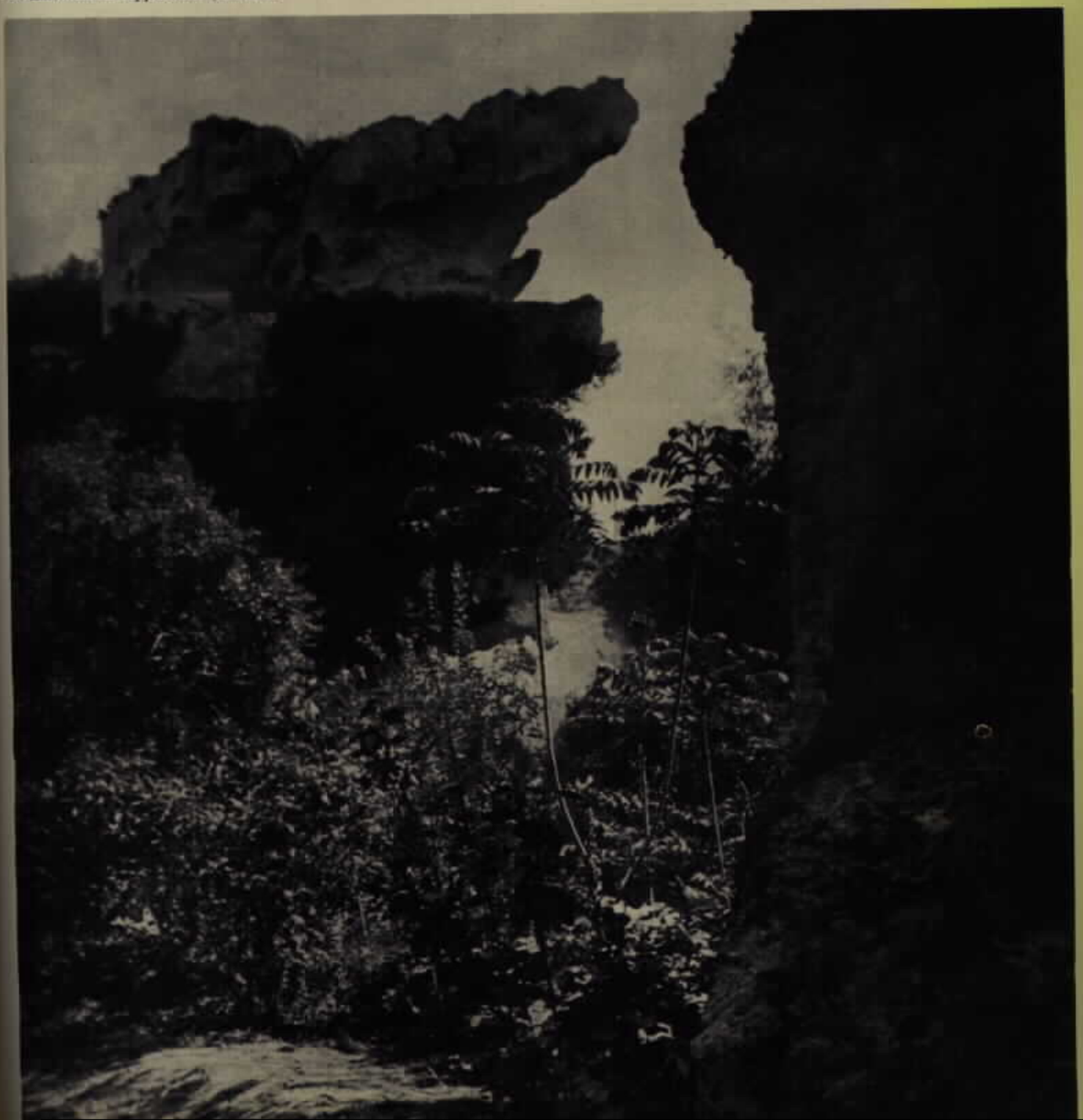
monumenti riuniti in un unico complesso	n.	9
zone archeologiche sistemate a parco	ha	31
lunghezza itinerario minimo interno completo	km	2,2
superficie forestale, aranceti, giardini ecc. compresi i rimboschimenti	ha	20
circuito panoramico (I + II lotto)	km	2,7
viali interni	km	1,5
sistemazioni idrauliche	km	1,9
posteggi	n.	4
terrazze belvedere	n.	5
accessi attrezzati	n.	2
accessi secondari	n.	6

Inoltre un museo ambientato in un mulino spagnolo ivi esistente, assolverà il compito di "Museo storico dei monumenti della Neapolis" documentando il lavoro scientifico svolto nella ricerca e nelle ricostruzioni.

Il concetto della sistemazione si ispira alla minimizzazione dell'artificiale: l'intera Neapolis è stata integralmente disarredata da ogni segno dell'opera dell'uomo per dar luogo ad una specie di grande monumento alla natura nella cui cornice avverrà, imprevisto, l'incontro con la civiltà classica.

Cabianca, Lacava, Roscioli

38. Latomia dei Cappuccini. (Foto ENIT)



Una nuova "philosophy" urbanistica nell'economia americana

Downtown come San Marco

Nel giugno scorso a Roma, per iniziativa della rivista « L'architettura», Edgardo Contini, il giovane *partner* di Victor Gruen, illustrò il piano di Fort Worth. La prima parte del suo discorso ci meravigliò tutti: Contini parlava in modo stentato, non trovava le parole, italianizzava i termini tecnici americani, non sembrava certo una persona nata e educata in Italia, dove si era laureato in Ingegneria Civile nell'Università di Roma. Imbarazzato e irritato, disse: « Scusatemi per qualche minuto ancora. L'italiano tornerà. Mi vergogno un po' di aver dimenticato la mia lingua nativa, ma ho una giustificazione: quando nel 1938 sono andato in America, storpiavo l'inglese come ora l'italiano». Emigrato in seguito alle leggi razziali, Contini non aveva frapposto ostacoli pratici o riserve psicologiche alla sua americanizzazione: si era recato subito nel Middle West, nello studio di Albert Kahn, al centro dell'America più brutalmente vera. In pochi anni di duro lavoro, si era appropriato della cultura tecnica americana più avanzata, era divenuto *consulting engineer* dei maggiori studi architettonici, infine, dopo la guerra, si era associato con Victor Gruen. Cosa c'era rimasto di italiano in lui? Fu evidente alla fine della conferenza, quando proiettò alcuni quadri rinascimentali che rappresentavano piazze e slarghi pieni di uomini, donne, bambini, « padroni» degli spazi urbani, e infine Piazza San Marco di Venezia. A questo punto, la voce di Contini tradiva arcani accenti di commozione, il giro era chiuso: tuffatosi violentemente e senza false prudenze nella gelida condizione americana, aveva riscoperto in sè l'Italia e il suo passato e i suoi valori in un'insorgenza spontanea, scevra di nostalgie, incatenata anzi ai nodi inestricabili dell'economia urbana degli Stati Uniti.

Victor Gruen è un uomo psicologicamente assai diverso, meno entusiasta e più anziano, ma spiritualmente simile a Edgardo Contini. Anch'egli ha tagliato con l'Europa, ma per una scelta operata in età più matura. È un americano pensoso, che non si pone più l'alternativa tra l'Europa e gli Stati Uniti, ma la cui formazione europea è strumento per non abbandonarsi ad una società, solo nella propaganda dei rotocalchi, felice.

Questo breve ritratto degli autori del piano di Fort Worth può essere utile a comprenderne, al di là di una brillante e inedita soluzione tecnica, il significato morale. È un piano dimostrativo di una nuova fase dell'urbanistica americana, di una nuova *philosophy* emersa nel dopoguerra e sottoscritta ormai da tutti coloro che si propongono un'azione concreta di pianificazione urbana. « *L'automobile torna indietro*» era il titolo di un articolo pubblicato sul settimanale « Cronache» che illustrava l'impostazione del piano di Detroit. È il grande fenomeno in atto nel pragmatismo americano. Ne parlò Oskar Stonorov nel Convegno di Ischia, ne sostenne le tesi Edmund Bacon a proposito del piano di Philadelphia, ne ha abbracciato l'orientamento anche Josè Luis Sert in una riunione promossa dalla Facoltà di Architettura di Harvard nell'aprile scorso. Il piano di Fort Worth rappresenta il raggiungimento più qualificato e aderente di questa tendenza.

« Dobbiamo credere nelle città — ha detto Sert — nella loro importanza e nel loro valore in funzione del progresso umano e della cultura. Nelle ultime decadi abbiamo ascoltato molte diatribe sui mali della città, sul suo essere l'elemento generatore della criminalità, della delinquenza giovanile, della prostituzione, delle malattie e, naturalmente, della congestione del traffico. L'abbandonare la città, il vivere fuori di essa è divenuto l'obbiettivo del cittadino americano; ogni fattore buono e salutare è divenuto suburbano. Per risolvere i problemi delle città, i pianificatori hanno loro voltato le spalle... La più giovane generazione americana assomiglia più ai nonni che ai padri, ama assai meno i sobborghi, ha compreso che l'incontrollata estensione delle nostre comunità serve solo ad aggravarne i problemi e che la soluzione risiede nel riformare la città nel suo insieme. Il processo non è più quello della decentralizzazione, ma della ricentralizzazione». Rimodellare la città cominciando dal suo nodo critico, dalla *downtown*, cioè dal cuore commerciale: ecco il nuovo programma dei pianificatori americani.

È un programma discutibilissimo sotto il profilo teorico, ma che ha il pregio di sollecitare le forze economiche spontanee. I programmi urbanistici americani degli ultimi venti anni erano ineccepibili sotto l'aspetto ideologico, ma non avevano quel pregio: dal sogno delle città-giardino, che trovò applicazione soltanto a Radburn, nel New Jersey, nel 1928, al mito delle *greenbelts* del 1936, la predicazione urbanistica si è dimostrata ineffettuabile per una semplicissima ragione: si trattava di idee che non sottintendevano gli interessi dell'iniziativa privata, e richiedevano una promozione paternalistica. In un paese come l'America, il paternalismo non va di moda.

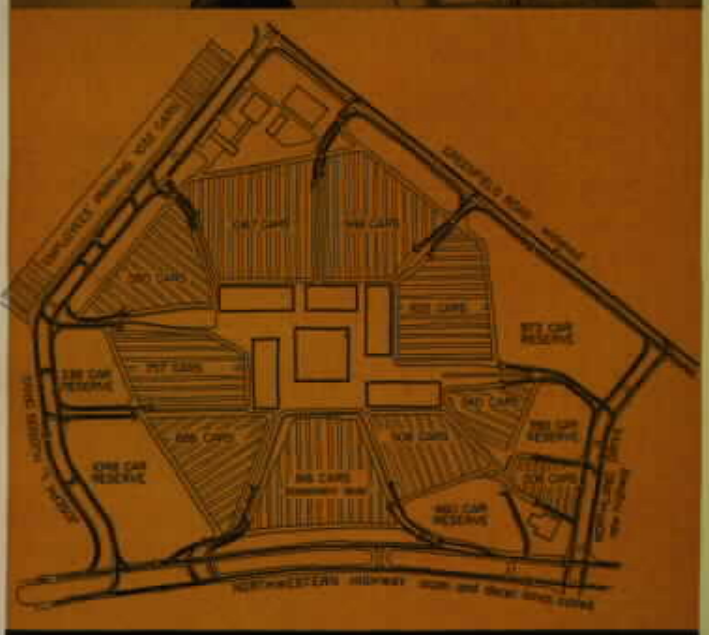
« Un giorno — racconta Victor Gruen — un cliente entrò nel nostro studio. Si presentò: era il presidente della Texas Electric Company, la più importante società di Fort Worth. Disse che la società stava perdendo soldi *downtown* perchè nel vecchio centro commerciale si verificava un esodo di popolazione e di uffici. D'altra parte, in periferia i costi d'investimento crescevano troppo. C'era una possibilità di salvare gli investimenti della società *downtown?* Gli rispondemmo: proviamo a ringiovanire la *downtown*». Gli studi e il progetto furono integralmente sovvenzionati dalla Società Elettrica. Gruen e i suoi collaboratori tracciarono il programma. Fort Worth ha attualmente una popolazione fissa di 750.000 abitanti e una popolazione commerciale di 1.000.000. Sulla base dei rilevamenti statistici stabilirono che nei prossimi quindici anni la popolazione sarebbe cresciuta del 60%, ma il volume degli affari del 300%. Escludendo dalla *downtown* tutte le attività che non fossero ad alta produttività, era possibile sistemare il centro commerciale futuro nella stessa area della presente *downtown*, ma ad una condizione: che le automobili non

di Bruno Zevi

avessero accesso in quest'area. Nel 1975, si prevede, 152.000 automobili entreranno giornalmente nella *downtown* di Fort Worth: un parcheggio impegnerebbe un'area tre volte più grande dell'attuale *downtown* rasa al suolo. Nel progetto invece i parcheggi multipiani sono concentrati in sei punti, i mezzi collettivi di trasporto rasentano la *downtown* senza penetrarvi, e i servizi interni sono garantiti da strade sotterranee. Nel nuovo «cuore commerciale» si camminerà a piedi o con elementari mezzi di trasporto a minima velocità: le distanze sono brevissime appunto perchè l'eliminazione del traffico automobilistico permette la massima concentrazione edilizia.

Questa, schematicamente, la «teoria», elaborata da Victor Gruen attraverso anni di esperienza e di ricerca sugli *shopping centers*, di cui quello di Northland a Detroit, illustrato qui a fianco, è fra i più dimostrativi e positivamente operanti. L'applicazione della teoria a Fort Worth è documentata nelle pagine che seguono, ed è così aderente alle condizioni economiche della città che non prevede la demolizione di alcun edificio superiore ai tre piani. L'utilizzazione commerciale delle attuali strade basta a finanziare l'attuazione del piano.

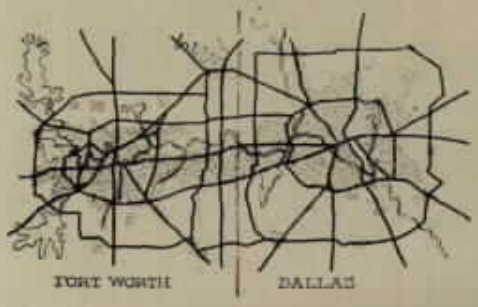
C'è da aggiungere un'ultima considerazione: Piazza San Marco nella *downtown* non è una formula fredda di calcolo urbanistico, utile soltanto a risolvere un'equazione economica americana. Ha un richiamo magico, una forza mitica indubbiamente superiore a quella della città-giardino o della greenbelt: è una formula che aggredisce la città nel suo cuore e possiede della città tutte le arcane attrattive. L'automobile non serve più soltanto per fuggire la metropoli, ma per raggiungerne un centro, un nuovo centro liberato dai rumori e dai cattivi odori, dominato dal pedone, dall'uomo. «Siamo nel 1970: voi vivete nella parte sud-occidentale della città e lavorate in un ufficio del centro. Uscite di casa, imboccate l'autostrada percorrendola in cinque minuti ad una media di 60 all'ora. Deviando dall'autostrada, vi trovate nella nuova grande via a piste multiple che circonda la *downtown*. In pochi secondi raggiungete l'autorimessa-parcheggio: un pannello di controllo elettronico vi dirige nel punto conveniente. Scendete attraverso la rampa mobile, ed eccovi nel parco. La passeggiatina lunga due isolati, dal parcheggio all'ufficio, è un piacere più che una routine. Non dovete attraversare vie congestionate, o aspettare che il semaforo segni il verde, o scansare atterriti le macchine, lacerati dal suono dei klaxons o soffocati dal puzzo dei carburanti. Alcuni trenini elettrici dalle ruote fornite di pneumatici, analoghi a quelli usati nelle esposizioni mondiali, vanno a passo d'uomo. I marciapiedi sono coperti per ripararvi dalla pioggia e dal sole; ma in effetti non sono più marciapiedi, chè tutta la strada è vostra, con i caffè, gli stands, le alberature che coprono lo spazio un tempo ingombrato dai veicoli...». Un calcolo che suscita le forze esplosive di un mito: il piano di Fort Worth ha le carte in regola per vincere in America.



A GREATER FORT WORTH TOMORROW

Per una più grande Fort Worth di domani

di Victor Gruen



1

Nata in un pomeriggio d'estate del 1849, allorchè il maggiore Arnold si accampò sulle rive del Trinity, a 32 miglia da Dallas (350 abitanti), Fort Worth, cessata la guerra civile, aveva in breve acquistata una popolazione ed il carattere di centro commerciale. Nel 1876, raggiunta dalla ferrovia, ospitava 8 mila abitanti; nel 1890 era divenuta una prospera città di frontiera; tra il 1900 ed il 1910 la popolazione era salita da 26.000 a 73.000. Nel 1917 venne il petrolio. Bestiame, cotone, grano, ferrovie e petrolio sono le basi economiche di Fort Worth. Nel frattempo pure la vicina Dallas cresceva, assumendo un carattere più prettamente agrario, ed affermandosi come centro bancario, finanziario e assicurativo. Le due città gemelle (vedasi fig. 1), in incessante competizione e rivalità, formano assieme al territorio come una entità sola, ma con profonde divisioni di caratteri e con problemi particolari. Oggi Fort Worth conta 750.000 abitanti ed abbisogna di un adeguato centro commerciale per svincolarsi dalla soggezione di Dallas.

Sotto: l'area urbana di Fort Worth con indicata la zona centrale soggetta al piano di trasformazione.

Nella pagina a fronte: la zona centrale di Fort Worth, oggi.

2

Fort Worth, Texas, U.S.A. Alti edifici s'innalzano fino a toccare il cielo. Ampie estensioni di parchi frondosi. Lunghe strade asfaltate, simili a nastri, percorse notte e giorno da un traffico incessante. Essa è una giovane e vigorosa città, fatta di carne e di sangue, di speranze, delusioni e attività molteplici, che fanno sorgere problemi d'ogni sorta, analoghi a quelli che tutte le città debbono affrontare e che debbono essere riconosciuti e risolti. Ma una città deve altresì sognare; sognare il proprio avvenire. Questo tuttavia non è sufficiente, poichè dai sogni dovranno nascere progetti e dai progetti dovrà sgorgare l'azione. È così infatti che una città può svilupparsi, conservando la propria buona salute.

Grazie ad un'azione fondata su piani intelligenti e lungimiranti, Fort Worth riuscirà a conservare sano cotesto sviluppo e ad assicurarsi una posizione favorevole, nella gara in corso fra le città del Texas e del Sud-Est.

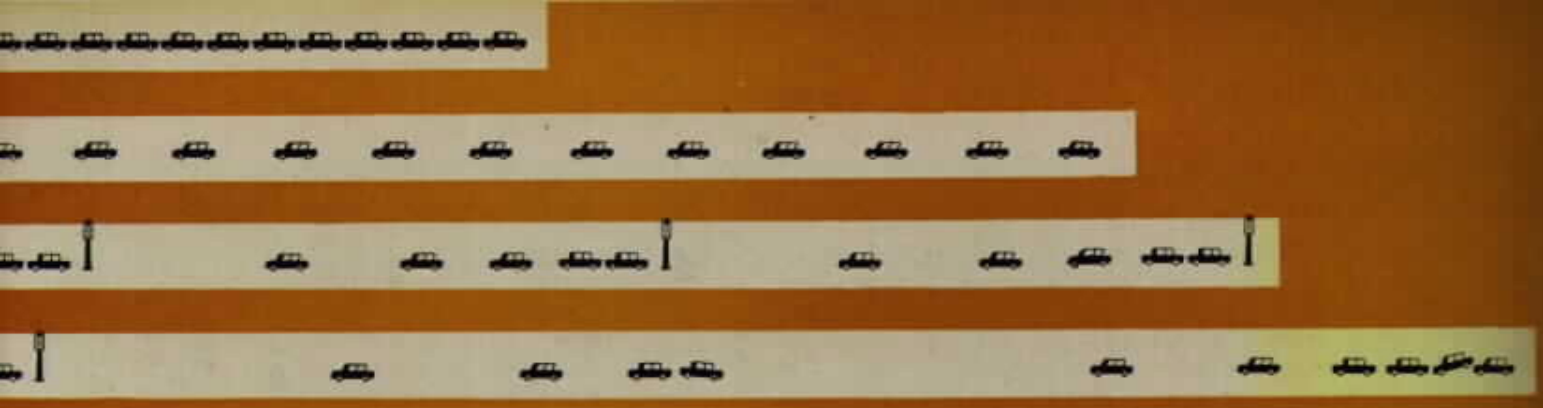
Altrimenti, Fort Worth sarà costretta ad affidare il proprio avvenire alla tecnica del caso per caso, sottoposta alle esigenze della nostra epoca motorizzata, che minacciano tutte le città di soffocamento economico.

« Potremo salvare la nostra città?» È una domanda puramente accademica, poichè la nostra città, non solo DEVE essere, ma SARA' salvata. La domanda che invece dovremo farci è « COME la salveremo?»

Sebbene tutte le parti di Fort Worth abbiano problemi urbanistici da affrontare, pure è sul centro stesso della città che incombe con maggiore urgenza la minaccia di una disintegrazione fisica ed economica. Questa minaccia si estende altresì alla città intera, giacchè come il corpo umano per vivere dipende dai battiti del cuore, così la città moderna per vivere dipende dai battiti del proprio cuore, e cioè della propria zona centrale. Più la zona centrale è sana, più sono sani i quartieri periferici.

Per fortuna a Fort Worth questa malattia è stata finora contenuta, sebbene segni ammonitori siano visibili da ogni parte. Un certo decremento nello sviluppo del centro cittadino, intasato da ingorghi di traffico che ne minano la vitalità, costituisce il sintomo di una malattia che potrebbe essere fatale. Occorre quindi iniziare SUBITO la cura, prima che essa divenga troppo costosa. Per fortuna Fort Worth è in condizione di trar vantaggio da una particolare situazione, il cui sfruttamento consentirà di impostare un programma che permetterà via via di raccogliere frutti IMMEDIATI. Questo programma, una volta effettuato, metterà Fort Worth all'avanguardia di tutte le città nel campo dell'urbanistica e degli interventi municipali; esso farà sorgere nuove attività industriali e commerciali; costituirà un richiamo potente per visitatori, turisti, uomini d'affari americani e stranieri, che vorranno prender parte alla vita più piena della Fort Worth di domani.

Il presente studio preliminare offre un panorama del problema e della maniera di risolverlo, ma non vuole assolutamente essere fine a se stesso. Esso mira, al contrario, a catalizzare ed armonizzare i vari interessi, della cittadinanza e dell'amministrazione; a far nascere nuovi interessi e quindi nuove attività, pratiche e teoriche. Esso non è che un inizio ed un primo passo, verso una « più grande Fort Worth di domani».



4

Il problema fondamentale del centro di Fort Worth: la circolazione

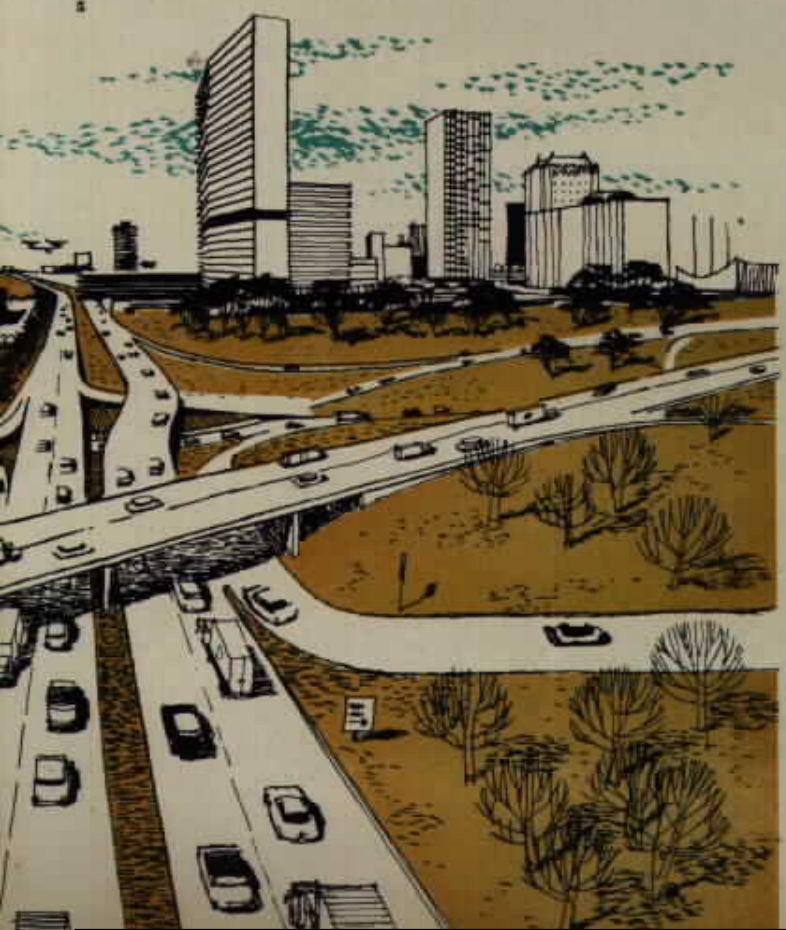
Nel 1970 circa 152.000 macchine al giorno transiteranno per il centro, delle quali 30.000 almeno circoleranno durante le ore di punta. Pensate che 30.000 macchine, ferme, paraurti contro paraurti, occupano una superficie di circa 560.000 mq. Se coteste macchine si muovessero alla velocità, diciamo, di 24 Km. all'ora, la superficie occorrente salirebbe a 1,12 milioni di mq. Se si suppone che per 60 secondi due file di queste macchine si fermino (al segnale rosso, per esempio) lasciando inoccupata una parte della strada, alla superficie precedente dovrete aggiungere altri 2300 mq. Se questa operazione di arresto e di rimessa in moto si rinnova una volta al minuto per la durata di un'ora, lo spazio richiesto dalle macchine in teoria sarebbe di 1.250.000 metri quadrati. Per motivi pratici, aggiungete il 20% tenendo conto delle fermate, delle collisioni, dell'inesperienza dei guidatori, della confusione generale, ed il totale supererà 1.500.000 mq. Coteste cifre dànno un'idea dell'ampiezza del problema (fig. 4).

La cifra di 1,5 milioni suppone che ogni macchina giunga a destinazione e trovi da sistemarsi in un parcheggio. Se ciò non fosse possibile, le necessità stradali aumenterebbero. Tenete a mente che 1.500.000 mq. è una superficie maggiore di quella orizzontale totale degli edifici, che il traffico del centro avrà bisogno di uno spazio più di 4 volte maggiore di quello di cui necessitano gli edifici!

Oggigiorno nel centro di Fort Worth circa il 46% della superficie è dedicato alle strade e ai viali, ed il 54% al terreno fabbricabile. Se nel 1970 le macchine che abbiamo calcolato dovessero essere poste in grado di circolare per le strade, il sistema stradale attuale dovrebbe essere aumentato del 300%!-Naturalmente, degli espedienti, quali le vie a senso unico, la proibizione di svoltare a sinistra o il divieto di parcheggio sui marciapiedi, nel 1970 non risolverebbero il problema.

Come tutte le città in sviluppo, Fort Worth si trova di fronte a due alternative fondamentali: costruire strade per dar posto alle macchine nel centro, oppure vietare la circolazione automobilistica nel centro. Molte città hanno scelto la prima alternativa, ma per attuarla occorre predisporre la costruzione di un sistema di autostrade di attraversamento, che costerà una somma enorme e turberà tutto il funzionamento della città. Infatti, data la natura della città, le autostrade dovranno essere fornite di numerose rampe, vicinissime le une alle altre e d'altronde, a prescindere dalla spesa colossale, nessuna città è ancora riuscita a risolvere con questo sistema il problema. Mentre le autostrade e la costruzione, assai costosa, di strade possono risolvere il problema del traffico dentro,

5



6

fuori e attraverso il centro cittadino, noi riteniamo che il problema della distribuzione delle persone in questo centro non si possa nè si debba risolvere colla costruzione, per quanto intensa, di strade.

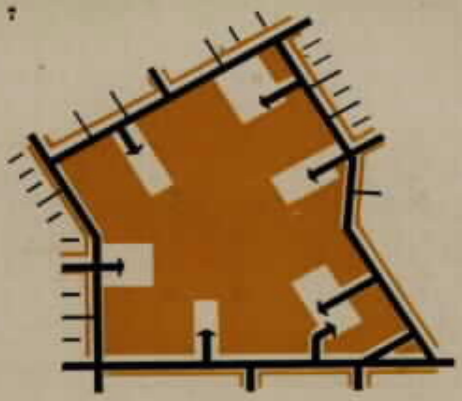
Noi proponiamo quindi la seconda alternativa: una città, cioè, riorganizzata in modo che non sia più necessario che i veicoli penetrino nel cuore cittadino; la creazione, insomma, di un centro degli affari riservato ai soli pedoni (fig. 6).

Noi proponiamo un cerchio, o una strada di cintura, che circondi il centro cittadino, raccolga il traffico proveniente dal sistema stradale tributario, diramandolo verso le zone e gli edifici di parcheggio perimetrali (fig. 7). Noi proponiamo di sviluppare un certo numero di parcheggi a vari piani, ben collocati in rapporto agli elementi costitutivi della città, in modo da raccorciare al massimo le distanze da percorrersi a piedi.

Tuttavia per coloro che non desiderano camminare nemmeno per pochi metri, per gli ammalati, e per il cattivo tempo, noi proponiamo dei piccoli veicoli elettrici, analoghi a quelli che si vedono nelle esposizioni mondiali.

Il trasporto rapido e di massa (fig. 9) è il sistema più economico ed efficiente per trasportare la gente dalla periferia al centro, e perciò esso va incoraggiato in ogni modo. Noi proponiamo che autobus, taxi, pullmann che recano agli aeroporti ecc., si accostino alla città percorrendo le loro solite strade e penetrino nella strada di cintura; che in vari punti lungo il perimetro della città, le strade di servizio deviino e penetrino nel centro cittadino per alcune centinaia di metri (fig. 8) prima di raggiungere la stazione o i capolinea degli autobus; che i veicoli si servano per uscire dalla città delle medesime strade di cui si sono serviti per entrare e riprendano la strada di cintura (fig. 5).

7



8

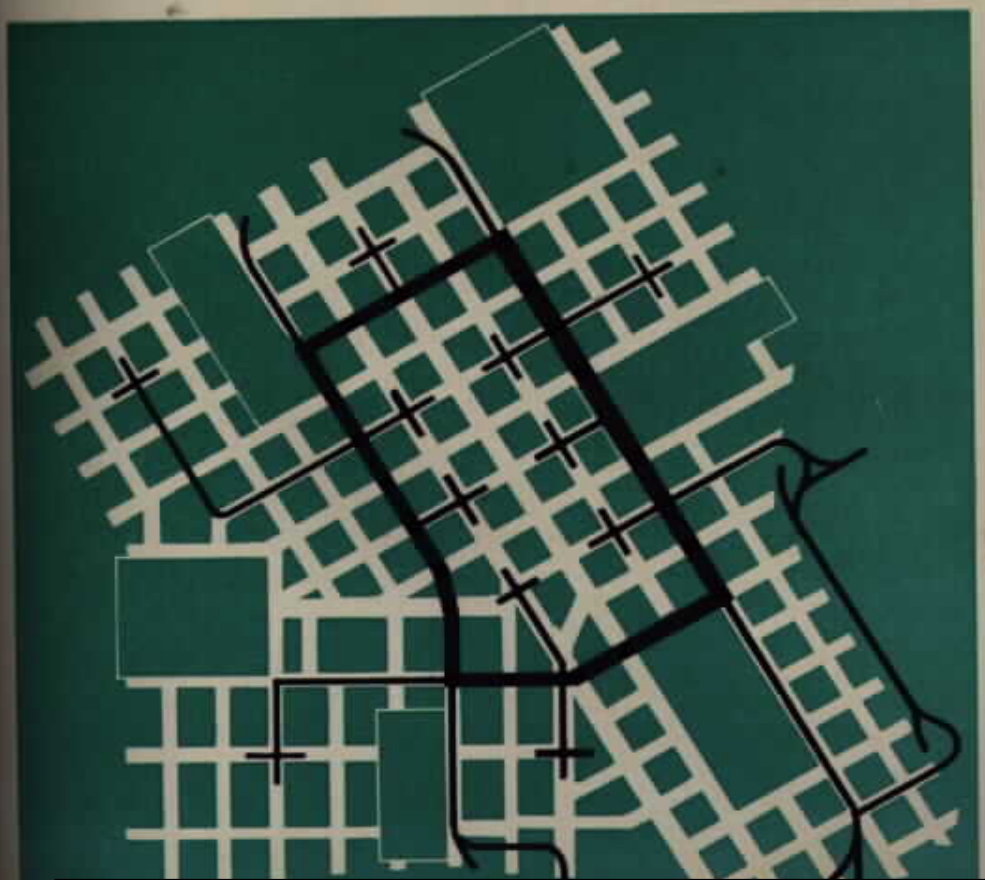
9

La circolazione sotterranea per i servizi

La consegna delle merci attualmente si svolge con la sosta di fronte ai magazzini (fig. 11). Nel 1970 Fort Worth avrà bisogno di circa 2600 autofurgoni giornalieri ed il sistema attuale sarebbe del tutto inadeguato: occorrono provvedimenti radicali. Le soluzioni possono essere tre: ampliare e migliorare il sistema di consegna a livello del suolo, il che impedirebbe la eliminazione nel centro del traffico automobilistico; costruire strade sopraelevate, soluzione costosa ed ingombrante, oppure costruire una rete stradale sotterranea. Si è ritenuto che quest'ultimo sistema fosse il più pratico ed economico: il suolo a piano terreno attualmente impiegato a tale scopo e che viene a rendersi disponibile sarebbe da solo sufficiente a pagare le spese della rete sotterranea!

La figura 10 indica la rete principale sotterranea e le sue diramazioni e la figura 12 illustra uno degli imbocchi di tale rete.

10



11

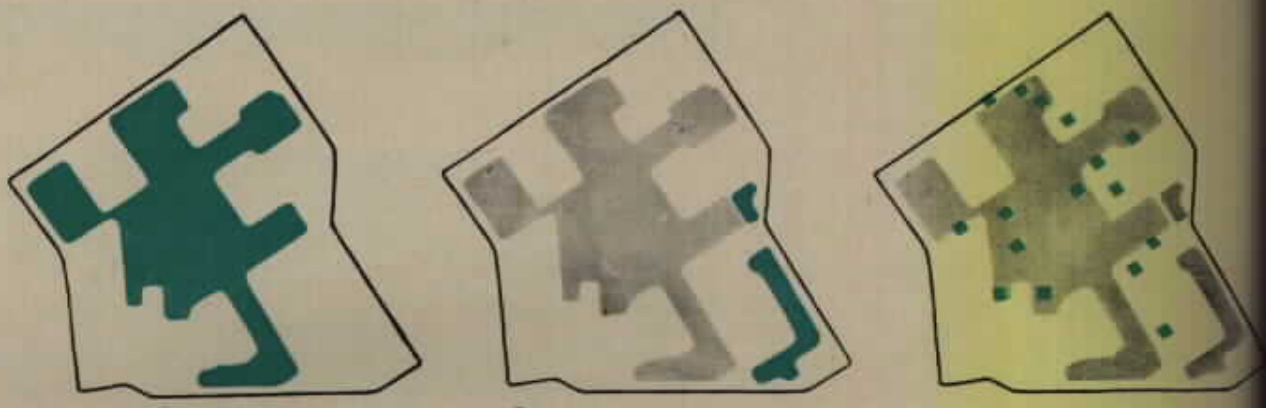
12

L'utilizzazione del suolo

Risolto il problema della circolazione occorre studiare l'intera sistemazione del centro cittadino.

Prima di tutto enunciamo un principio. Una città deve avere un centro che sia una entità altamente compatta, in cui le distanze fra gli elementi costituenti siano minime e contenga tutte quelle funzioni che economicamente sono adatte alla vita urbana odierna. La mancata adesione a questo principio costituisce il motivo segreto per cui su tutte le città grava la minaccia dell'esaurimento del proprio centro e del soffocamento a causa del traffico.

Qualunque sia lo sviluppo verso l'esterno di una città, è necessario un centro, che contenga perfettamente collegate fra di loro tutte le attrezzature necessarie per i mercati, l'amministrazione, gli svaghi, le banche, l'assistenza ed i servizi pubblici della popolazione periferica tributaria. Secondo noi nel 1970 Fort Worth avrà una popolazione tributaria di circa 1.200.000 persone. Quali funzioni e quanto terreno per ogni funzione saranno necessari per soddisfare le necessità di tutta questa gente?



13 - Le sette classi di utilizzazione.

a b c

a) Vendita al dettaglio.

In generale a Fort Worth le costruzioni per la vendita al dettaglio sono tanto inferiori al bisogno, che le cifre attuali riguardo ai terreni e alle vendite non hanno alcun rapporto con quelle che dovrebbero essere oggi o saranno nel 1970. Allora, con una popolazione di 1.200.000 anime e una esigenza, circa la vendita al dettaglio, di 1,85 mq. per persona, lo spazio commerciale urbano e suburbano dovrà raggiungere in tutto circa 2,23 milioni di mq. Se al centro viene assegnato il 40% circa di queste necessità, tenendo conto della presente tendenza delle zone commerciali a spostarsi verso la periferia, nel 1970 al centro occorrerà uno spazio di circa 0,88 Kmq. Con una media di tre piani per le botteghe del centro la necessità di terreno ammonterà a circa 300.000 mq. Paragonando queste cifre con le superfici oggi disponibili per la vendita al dettaglio, è chiaro che appunto in questo campo si può prevedere per i prossimi 15 anni il massimo sviluppo dell'attività economica nel centro cittadino.

Prevedendo per i prossimi 15 anni un adeguato aumento dei servizi pubblici di trasporto e un incremento linearmente proporzionale del numero di automobili, noi pensiamo che nel 1970 la superficie destinata alla vendita al dettaglio dovrà essere servita da parcheggi capaci di 44.800 posti.

La zona adibita alla vendita al dettaglio nel centro di Fort Worth esiste di già e non vi è alcun motivo di spostarla. Essa diventerà sempre più concentrata ed acquisterà una vita sempre più intensa, man mano che la città svilupperà in pieno il proprio potenziale, nel campo della vendita al dettaglio. Tuttavia, anche se nelle attuali zone tutto lo spazio al livello del suolo fosse adibito esclusivamente alla vendita al dettaglio, le superfici nella Fort Worth del 1970 risulterebbero inadeguate, e perciò occorrerà destinare a tal scopo altre zone, che dovranno essere sistemate in modo da soddisfare il principio della massima compattezza.

b) Vendita all'ingrosso.

La vendita all'ingrosso, sebbene importantissima per l'economia di Fort Worth non rappresenta tuttavia propriamente una funzione da esser svolta nel quartiere centrale. Però, data la sua importanza, in quanto serve ed effettua distribuzioni anche in questo quartiere centrale, sarà bene che alcune sezioni di essa trovino posto nelle immediate vicinanze, in modo da assicurare la massima efficienza nel movimento dei prodotti. Altre sezioni troveranno un collocamento più efficiente vicino ai luoghi di rifornimento e di produzione, piuttosto che a quelli della definitiva distribuzione. Il nostro piano indica la necessità di assegnare alla vendita all'ingrosso una porzione pari al 10% della superficie adibita alla vendita al dettaglio, posta all'interno della cintura della strada perimetrale. In sostanza, essa rimane dove ora si trova, ma limitata ad una superficie orizzontale di circa 90.000 mq. Una media di due piani in tutto il distretto darebbe, per il 1970, la necessità di disporre di 45.000 mq. Secondo il nostro calcolo, i visitatori e gli impiegati avranno bisogno, per il parcheggio, di 3265 posti.

c) Spazio per gli uffici.

Le necessità di superficie orizzontale per lo spazio adibito ad uffici variano moltissimo da città a città e dipendono dal carattere, dalle risorse e dalle tradizioni della superficie tributaria. Per Fort Worth, il nostro estimo si basa sull'ipotesi che lo spazio ad uffici aumenterà in proporzione della popolazione tributaria, e perciò calcoliamo che nel 1970 nella zona centrale, per gli uffici, occorreranno 215.000 mq. Nel caso che all'interno della superficie tributaria di Fort Worth venissero a verificarsi avvenimenti per ora imprevedibili, questa cifra dovrà essere raddoppiata o triplicata. Immaginando un insieme di edifici alti e bassi, con una media totale di 10 piani, sarà necessario un terreno di 25.000 mq. e per il parcheggio occorreranno 8440 posti, sia per i clienti che per gli impiegati.

L'attuale centro degli uffici di Fort Worth, come quello della vendita al dettaglio, è già costituito e ben collegato non solo alla città di oggi, ma anche a quella di domani. La necessità di espandersi richiederà, tuttavia, uno sviluppo considerevole delle attrezzature odierne, che idealmente potrebbe verificarsi creando gruppi o centri di uffici separati, piuttosto che ampliando il distretto odierno.

Questo tipo di sviluppo finisce per stimolare tutte le sezioni della città, conserva equilibrandoli i valori dei terreni ed assicura il generale consolidamento delle sezioni adibite alla vendita al dettaglio, che contemporaneamente si espandono.

d) Attrezzature alberghiere.

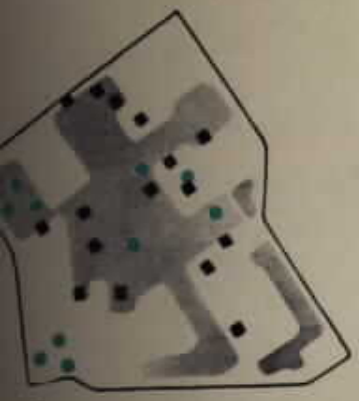
Anche quella alberghiera è una funzione dei centri delle città, anche se i « motel » e gli alberghi lussuosi della periferia hanno quasi provocato in questo campo una specie di rivoluzione. Ambedue i tipi di alberghi, quelli urbani e quelli suburbani, costituiscono una necessità e ci saranno sempre.

L'albergo del centro, colla sua posizione centrale ed i suoi interessi molteplici, offre molti vantaggi a chi ha da fare in città. Per cui la sua vitalità è in stretta relazione con la vitalità della città. Secondo noi nel 1970 occorreranno 148.000 mq., mentre per il parcheggio occorreranno 1580 posti.

Come nel caso degli uffici, questo estimo non è affatto definitivo poichè si basa solamente sull'aumento proporzionale della popolazione e trascura vari fattori, che potrebbero dare nuovo impeto alla superficie tributaria e quindi alla necessità di attrezzature alberghiere.

In una Fort Worth rinfrancata, gli alberghi si svilupperanno in molte superfici diverse. I nuovi distretti adibiti alla vendita al dettaglio, i gruppi di uffici, i centri civici e culturali accresceranno la richiesta di spazio per gli alberghi, il quale a sua volta fornirà al centro della città una riserva di popolazione, per creare un ambiente metropolitano d'altissima qualità.

Non esiste un distretto alberghiero. Gli alberghi, invece, saranno utilissimi per la zona adibita alla vendita al dettaglio, per gli uffici, per gli edifici governativi, per le attrezzature sociali e attinenti ai divertimenti, per i parchi.



d

e

f

g

e) Amministrazioni pubbliche.

Nell'ambiente urbano queste occupano un posto importantissimo. Data la sempre crescente complessità della amministrazione della città e lo sviluppo velocissimo della superficie che questa serve, Fort Worth, come molte altre città, ha dovuto faticare non poco per mantenere al livello dei tempi le attrezzature di carattere pubblico. Assumendo che queste nel 1970 siano in equilibrio con la città, pensiamo che occorrerà uno spazio di 57.000 mq. con un'altezza media degli edifici di 2 piani e una copertura di terreno di 28.500 mq. Per esse occorreranno circa 1305 posti di parcheggio.

Attualmente a Fort Worth non esiste un raggruppamento unificato degli uffici pubblici. Noi proponiamo un accentramento delle amministrazioni pubbliche nella superficie complessiva che ora occupano vari edifici federali, statali e municipali. Questa ubicazione offre il vantaggio di godere di un vasto spazio aperto, abbondanza di strade, facilità di accesso verso l'autostrada, nonchè di essere vicina ai diversi punti del centro.

f) Attrezzature culturali e ricreative.

Formano il nerbo della vita urbana ed offrono la misura della sua civiltà e quindi, come le funzioni commerciali, debbono far parte integrante del centro cittadino. Il piano dedica ad esse 41.315 mq. con una copertura di terreno di circa 19.000 mq. Quanto al parcheggio, dal momento che esso sarà necessario in ore diverse da quelle di punta della città, stimiamo che basteranno 675 posti.

Le attrezzature culturali e attinenti ai divertimenti, pubbliche e private, fan parte integrante dell'ambiente cittadino, e nel diagramma viene indicata l'ubicazione della superficie ad esse adibita. Questa si trova direttamente ad occidente del centro civico, va a fluire nella zona commerciale, è molto ben servita dall'autostrada, e perciò ci pare più che adatta allo scopo. Altre attività private sono previste qua e là per la città, commiste ad altre utilizzazioni: i divertimenti, diurni e notturni, dànno infatti carattere e vita alla zona degli affari.

g) Utilizzazioni miste dei terreni.

Per attività quali il capolinea degli autobus, i servizi automobilistici ecc. occorreranno circa 18.600 mq. di superficie orizzontale al livello del suolo. Non vi sarà bisogno di altri parcheggi in altri luoghi. In totale 111.500 mq. per le zone adibite ai servizi, per gli arretramenti dei fabbricati dal filo stradale, per i passaggi privati ecc.

Col divieto di ingresso nella zona centrale degli affari alle macchine ed agli autocarri, si potranno adibire ad altri usi i 492.000mq. oggi occupati dalle strade e dai viali. Per passeggi pubblici, parchi ecc. occorreranno 306.000 mq. I 185.000 mq. che rimangono potranno essere adibiti a scopi produttivi, e prendendo come base un estimo medio di 216,2 $ per mq. questi terreni riconquistati rappresentano un guadagno di 40 milioni di $. Per le strutture di parcheggio sarà necessaria una copertura di terreno di 193.000 mq.

Sviluppo della utilizzazione dei terreni

	Totale superficie edifici e annessi mq.	*Numero totale auto*	*Superficie totale parcheggio mq.*
Vendita al dettaglio e servizi	371.600	44.800	1.248.876
Vendita all'ingrosso	55.840	3.265	90.955
Uffici	26.942	8.440	235.222
Attrezzature alberghiere	18.580	1.580	44.034
Amministrazioni pubbliche	35.998	1.305	36.370
Attrezzature culturali e ricreative	34.837	525	14.631
Utilizzazioni miste	23.125		
Parcheggi terminali	193.232		

Totale generale dell'area entro le strade perimetrali mq. 1.066.492

Approssimativamente, il terreno occorrente equivale ad una superficie limitata a Nord da Belknap str., ad Est da Jones e da Pecan, a sud da Lancaster ed a Ovest da Henderson, e che in realtà è più piccola di quella attualmente occupata dal centro cittadino. È vero che il centro del 1970 avrà una superficie edificabile minore, però la capacità produttiva di questa è enormemente accresciuta. Nel 1970 i terreni saranno assai migliorati ed utilizzati più razionalmente e tutti gli spazi affittabili saranno sfruttati per ottenere il massimo reddito. Nel 1970 il centro degli affari sarà un vero modello, una gioia per gli occhi e fonte di orgoglio per i cittadini.

Esso non offrirà il minimo segno di deterioramento o di vecchiaia, ma bei viali, marciapiedi coperti, panche comode, giardini, statue, fontane; un centro commerciale, culturale, sociale, educativo, insomma, gradevole e riposante.

Verso domani

Questo piano in fondo non altera lo stato dei terreni, quale si è stabilito; conserva le migliorie sostanziali ed economicamente sane; accresce la densità fabbricativa; diminuisce i terreni non produttivi; accorcia le distanze e migliora i servizi; incrementa al massimo le iniziative commerciali individuali e cooperative, il che è il nostro scopo principale.

Questo piano integra il centro col sistema stradale delle autostrade; collega i capolinea con i luoghi di destinazione; crea una strada di cintura, che collega fra di loro parcheggi, strade e autostrade, la periferia con il centro; crea delle ottime strade urbane, dei capolinea per i servizi di trasporto di massa, raggiungendo così il nostro scopo: libero flusso del traffico attraverso la superficie tributaria.

Questo piano restituisce la città al pedone; crea ottimi parcheggi; incanala gli autofurgoni lungo strade sotterranee per effettuare le consegne delle merci; collega le case col sistema stradale tributario; riduce al minimo la necessità di camminare; crea strutture di parcheggio e capolinea di autobus; introduce piccoli mezzi di trasporto elettrici ad uso dei pedoni stanchi; separa i pedoni dalle macchine e dagli autocarri; raggiungendo il nostro scopo: circolazione non molesta e miglioramento dei parcheggi.

Questo piano allieta le strade liberate dal traffico con zone verdi; crea una armonia fra i centri commerciali periferici e centrali, decongestionando questi ultimi; rende più accessibili ai pedoni i vari edifici: uffici, negozi, alberghi, luoghi di divertimento; stimola l'orgoglio municipale; dà maggior dinamismo a tutte le attività cittadine, commerciali, sociali, culturali, ecc., raggiungendo così il nostro scopo: reintegrare le attività commerciali e non commerciali.

Il piano riconosce e sviluppa le caratteristiche fortunate di Fort Worth e la sua adattabilità ad una transizione ed a uno sviluppo ordinati. Riconosce i limiti naturali creati dal fiume, dalle ferrovie, dalle autostrade. Colloca i nodi di circolazione in zone poco o sotto sviluppate. Compie la transizione quasi senza toccare e senza distruggere i lati positivi.

Ecco la più grande Fort Worth di domani: panorama di bellezza, di una città dinamica sempre in moto verso una vita migliore, una città che colpisce l'immaginazione di tutti.

Fasi di transizione

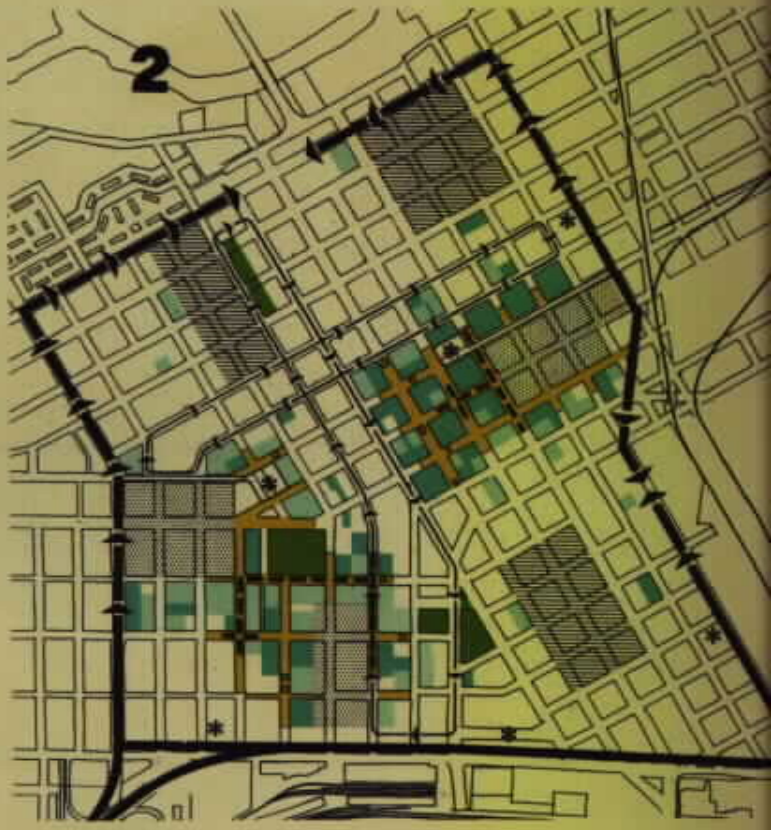
acquisto terreni
parcheggio al livello del suolo } parcheggi
strutture di parcheggio
acquisto diritto di passaggio
in via di costruzione } strade di cintura e autostrade
completate
strade per autoveicoli sopra e sotto il livello stradale
sistema provvisorio di traffico
residui: in corso, terminati
capolinea e fermata autobus
botteghe, chioschi, etc.
parchi e zone verdi

Fase 1. Periodo di transizione e di introduzione. Si costruisce l'autostrada e si acquistano i diritti di passaggio per la strada di cintura. Quattro isolati vengono chiusi al traffico e alcuni tratti di strade, con alberate, si trasformano in passeggi; parte della loro area è data in affitto per attività commerciale, bacheche, vetrine, esposizioni. Viene iniziata la costruzione del primo parcheggio a più piani e della rete sotterranea di servizio, entra in funzione il primo capolinea degli autobus.

Fase 2. Completata l'autostrada Est-Ovest, inizia la costruzione dell'anello e viene instaurato nel centro un sistema di traffico provvisorio. Vengono aggiunte altre tre zone di parcheggio; entrano in funzione due capolinea di autobus. La rete sotterranea è a compimento. Un altro settore di città è chiuso al traffico. Un'ondata di ricostruzione imprime al centro cittadino un eccezionale sviluppo.

Fase 3. Completata la strada di cintura e, finalmente, risolto totalmente il problema del traffico al centro. In attesa del completamento degli ultimi collegamenti alla sotterranea funziona un ridotto sistema di traffico interno. Funzionano due parcheggi a più piani e quattro a livello. Il settore nord progredisce, e passeggi con negozi, parchi e piazze prendono il posto delle strade affollate.

Fase 4. 1970: il programma è attuato e il centro funziona ormai come un centro cittadino bene equilibrato in tutte le sue parti e nei suoi servizi. Il centro cittadino ben presto esploderà oltre i limiti della primitiva strada di cintura, con nuovi programmi adattati alle future tecniche ed esigenze, per ora imprevedibili.



Queste le vedute della settima strada come è oggi e come potrà essere nel 1970. Ecco il tipico mutamento di carattere allorchè il traffico dei veicoli non è più necessario: la trasformazione di una strada affollata e rumorosa in un simpatico passeggio di carattere commerciale.

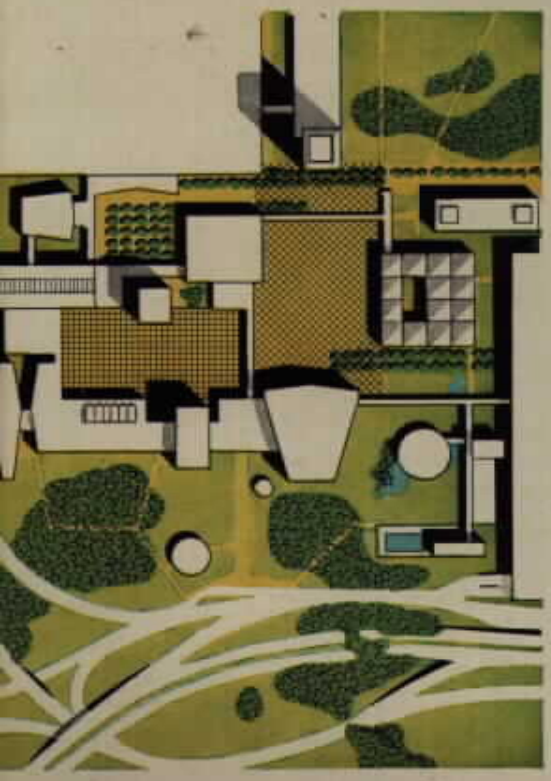

CENTRAL
EIGHTH
NINTH
TENTH
ELEVENTH
TWELFTH
SYCAMORE
HARDING
ADDISON
LUELLA
FOURTEENTH
FIFTEENTH
SIXTEENTH
SEVENTEENTH
EIGHTEENTH

Piano del Centro di Fort Worth

Progetto di Victor Gruen e associati

Planimetria nel rapporto 1:5.000 circa

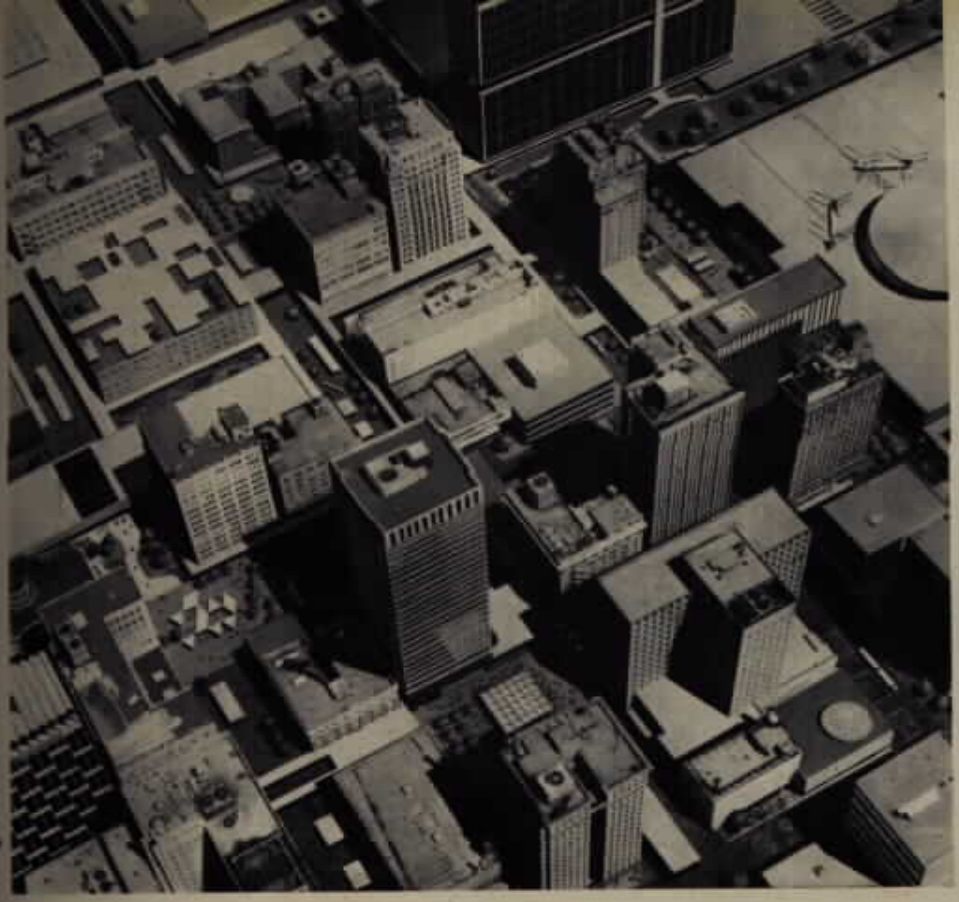
17



Queste due pagine illustrano il centro culturale e la trasformazione che si verificherebbe in una zona tipica di nove isolati. Nella pagina a destra abbiamo una veduta aerea, diretta a nord, della zona limitata dalle vie Quinta, Ottava, Throckmorton e del Commercio; e il piano orizzontale di questa area. Molti fra gli edifici odierni sopravvivono, ma la densità generale è cresciuta grazie a costruzioni aggiunte. La vigoria economica che ha permesso il sorgere di queste nuove costruzioni ha permesso altresì di rimodellare completamente e di modernizzare gli edifici più vecchi. Così armonizzando le nuove costruzioni con la modernizzazione delle antiche, il centro cittadino di domani avrà uno spazio di oltre 1.254.000 mq. da adibirsi ad uffici e alberghi moderni, efficienti e di gran classe.

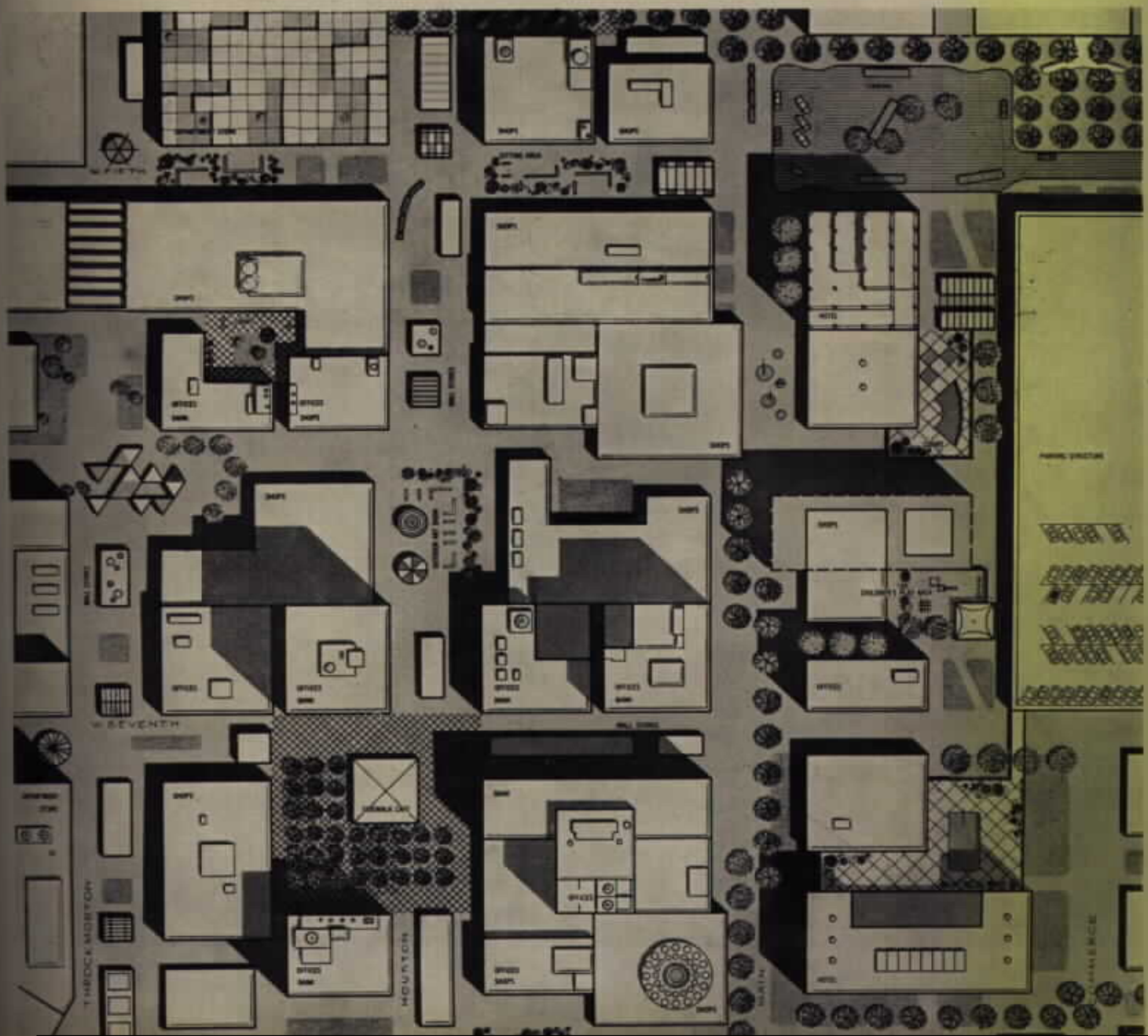
Osservate ora l'intelaiatura fisica che serve questa zona di costruzione rivitalizzata. La vecchia rete stradale rimane, ma con la differenza che ora è allietata da viali e piazze, ognuno col suo carattere individuale. Dove una volta sostavano macchine e autocarri, ora passeggi coperti, alberi e portici accolgono il pedone. Le macchine trovano posto nella struttura a molti piani di fronte a Commerce str. e gli autofurgoni circolano per tutta la città in vie sotterranee. Le attrezzature riguardanti le attività culturali e ricreative di una città costituiscono una parte importantissima della scena urbana. Qui raggruppati attorno ad una piazza progettata apposta per attività di massa all'aria aperta, si vedono musei, biblioteche, sale per riunioni, teatri ed istituti analoghi, che dànno un'idea fisica della situazione culturale di Fort Worth. Terreni di gioco per adulti, ristoranti, caffè e vari alberghi completano il gruppo creando così in pieno centro cittadino quello che è insieme terreno per giochi, centro educativo e culturale, quartiere ricreativo ed ambiente urbano vivo, come difficilmente se ne troverebbe un altro.

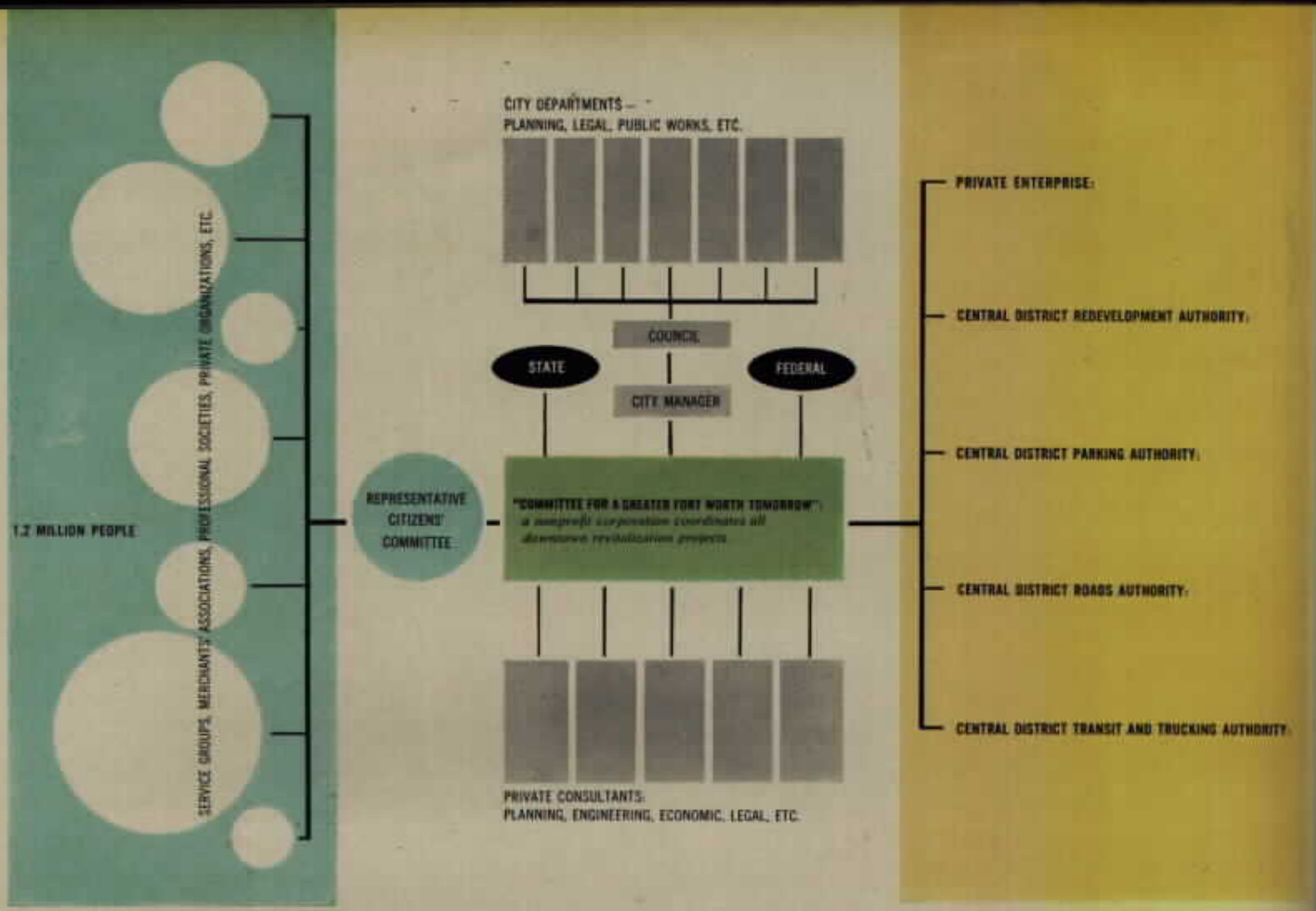
Sopra e a sinistra: planimetria della zona culturale collegata con l'autostrada est-ovest e con la strada di cintura occidentale.



Situazione attuale della zona dei nove isolati (fig. 18)
Progetto di trasformazione (figg. 19 - 20)

18





I progetti creano le città sulla carta, ma la trasformazione di questi piani, che esistono soltanto nella mente degli ideatori, da calcoli e disegni in un autentico ambiente vivo, richiede uno sforzo gigantesco. Gli ostacoli sono infiniti: problemi complessi di carattere legale e finanziario, contrasti di iniziative individuali. L'esecuzione di un piano regolatore richiede una unanimità di sforzi, da parte dei privati e degli enti pubblici, che di rado oggi si riesce a raggiungere. Comunque, e a dispetto dei numerosi ostacoli, l'impresa può essere compiuta.

Gli strumenti adatti sono:

VOLONTA'. Volontà coalizzate di tutti, dalle associazioni di commercianti e uomini d'affari, ai gruppi di servizi pubblici, ai funzionari municipali, ai proprietari di terreni, agli inquilini, agli industriali, alla cittadinanza in generale.

ORGANIZZAZIONE di questa volontà in comitati responsabili e coerenti, in gruppi ed associazioni, che specificatamente si consacrino all'impresa.

IL PIANO. Un piano generale della zona del centro — che risulti vantaggioso alla comunità intera e sia sotto tutti gli aspetti integrato nell'insieme della città — deve essere elaborato ed in seguito ufficialmente adottato dalle autorità responsabili e dai gruppi privati.

REALIZZAZIONE. Un consiglio composto di persone affiatate fra di loro e che rappresentino sia le autorità sia gli interessi privati — al quale si potrebbe dare il nome di « Comitato esecutivo per una più grande Fort Worth di domani » — dovrà, nell'ordine dovuto, programmare, elencare, rendere utilizzabili, designare o liberare, in vista delle opere di costruzione, i vari elementi che costituiranno una più grande Fort Worth di domani.

Il Comitato esecutivo coordina le attività dei gruppi ufficiali, già esistenti o appositamente creati, quali gli enti addetti al parcheggio, la commissione per il nuovo sviluppo cittadino e quella per il piano regolatore; nonchè la polizia, i vigili del fuoco, i servizi d'igiene e delle opere pubbliche; le sezioni addette alla tutela dei parchi, delle zone ricreative, alla manutenzione stradale ecc.;

integra l'opera dei privati cittadini, dei servizi pubblici, dei consulenti, degli uomini d'affari del centro con quella dei gruppi ufficiali;

si rivolge al procuratore municipale per avere consigli di carattere legale e delucidazioni circa i vari atti e contratti. Può chiedere poteri speciali e può darsi che, nel corso dell'opera di ricostruzione, esso abbia bisogno di nuovi poteri legali, di far rivedere o estendere alcune leggi municipali già in vigore. (Infatti sarebbe poco realistico illudersi che un compito arduo come quello di risolvere problemi mai risolti finora, possa essere condotto a termine senza trasformare l'organizzazione cittadina attuale, nonchè gli attuali poteri legali).

Molte fra le città più progredite oggi hanno la volontà, l'organizzazione, il piano e lottano per raggiungere la meta estrema: la realizzazione. Chicago, Filadelfia, Pittsburgh, St. Louis, New Haven e Rye hanno già compiuto dei progressi assai significativi, ma molte altre città le hanno imitate. Il progresso è penosamente lento, per gli impazienti; i piani talvolta sono discutibili, sia nella concezione, sia nei dettagli; i compromessi e le necessità politiche spesso sono motivo di debolezza; tuttavia alcune fra le nostre città, dall'apparenza più progressiva, stanno dando la prova di come una città riesca a pilotare il proprio avvenire fuori dalle secche, rappresentate dai pericoli dell'inerzia, e lungo una rotta, che porta ad un progresso sicuro.

Non vi è motivo per cui Fort Worth debba dimostrarsi da meno di quelle città. Anzi, essendo essa tanto fortunata da possedere ancor oggi il vigore della città di frontiera (oggi industrializzata) e delle dimensioni che le permettono di agire con rapidità ed efficienza, abbiamo ragione di credere che farà ancor meglio!

Questo piano per una più grande Fort Worth di domani è il frutto di una progettazione del tutto tecnica ed economica, ed ha le proprie basi nell'iniziativa privata. Esso fa compiere un passo decisivo verso la soluzione definitiva del problema degli automezzi nelle nostre strade cittadine; riconosce il pericolo di un crollo del nostro sistema alquanto antiquato di distribuzione. Pur esigendo una attività comune concertata, esso fornisce intenzionalmente le più ampie possibilità di sviluppo individuale.

Per risolvere i problemi che le nostre città oggi debbono affrontare non è sufficiente lo sforzo isolato, per quanto grande, nel campo del controllo del traffico, del parcheggio dei veicoli, degli abbellimenti, del rammodernamento, della zonizzazione, dei vincoli legali o dell'attività amministrativa. Ciò può essere fatto soltanto dalla integrazione totale di tutte le attività.

Pertanto abbiamo fiducia che questo studio rappresenti un passo compiuto verso una PIU' GRANDE FORT WORTH DI DOMANI.

Victor Gruen

Legislazione italiana

Rassegna legislativa, amministrativa e giurisprudenziale in materia urbanistica

a cura di Francesco Cuccia

Aprile 1954 - Aprile 1956

1 - Legislazione

Nel periodo, cui si riferisce la presente rassegna, di contro a molti fermenti legislativi, che indubbiamente daranno i loro frutti in avvenire, poche, ma assai importanti, sono state le leggi emanate che, direttamente o indirettamente, interessano il nostro settore.

È da menzionare anzitutto la legge 9 agosto 1954, n. 640, che, pur concernendo provvedimenti per l'eliminazione delle case malsane, contiene, agli articoli 16 e 17, due notevoli modifiche alla legge urbanistica. L'art. 16 dispone che il parere del Consiglio Superiore dei LL.PP. sostituisce ogni altro parere di Amministrazione attiva o di Corpi Consultivi, fatta eccezione per il parere del Consiglio di Stato. Siffatta disposizione — che si ricollega a voti da tempo espressi da più parti, e da ultimo anche in sede parlamentare, per la semplificazione della procedura dei piani regolatori (v. la nostra precedente rassegna in « Urbanistica », 1955, pag. 82, n. 6) — è venuta finalmente, da un lato, a rendere possibile un esame unitario e *coordinato* dei piani regolatori, e, dall'altro, a ridurre sensibilmente il periodo di tempo occorrente per l'istruttoria e l'approvazione dei piani stessi. L'altra modifica, sancita nell'art. 17, riguarda i Comuni inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 della legge urbanistica, e che, come tali, sono obbligati a formare il piano regolatore del proprio territorio. L'articolo 8 stabiliva che detti Comuni dovevano compilare il piano regolatore generale e presentarlo al Ministero dei LL.PP. entro cinque anni dalla data di approvazione del rispettivo elenco. L'art. 17 della citata legge n. 640 riduce a due anni il termine suddetto, salvo proroga in casi di comprovata necessità, e per un periodo non superiore ai due anni.

Per l'applicazione delle norme succennate il Ministero dei LL.PP. ha emanato la circolare 9 settembre 1954, n. 34350, diretta ai Prefetti e ai Provveditori Regionali alle OO.PP., nella quale, fra l'altro, si avverte che le richieste di proroga del termine di cui al ricordato art. 17 saranno vagliate con criteri molto rigorosi, e ciò per evitare che siano frustrati gli scopi della norma ispirati all'inderogabile necessità che i Comuni più importanti siano nel più breve tempo dotati di un piano regolatore operante. E, sempre in vista di tale finalità, la circolare raccomanda che l'approvazione delle delibere comunali sui piani, da parte della G.P.A., segua nel più breve tempo possibile, in modo che « anche questo importante organo di tutela possa concorrere a quell'acceleramento e snellimento delle procedure che il Governo viene promuovendo ». Per ultimo la circolare ricorda che, in caso di mancata presentazione del piano nei termini prefissi, il Ministero dei LL.PP., di concerto con quello dell'Interno, esaminerà l'opportunità di avvalersi della facoltà di disporre, di ufficio e a spese del Comune inadempiente, la compilazione del piano medesimo, ai sensi dell'art. 8 della legge urbanistica.

Nonostante le importanti semplificazioni apportate all'*iter* amministrativo dei piani regolatori, la situazione non poteva certo evolversi nel senso desiderato, di punto in bianco. Di qui la necessità di provvedimenti a carattere transitorio che — tempestivamente studiati dal Ministero dei LL.PP. — sono state, insieme ad altre norme imposte da urgenti necessità, sanzionate nella legge 21 dicembre 1955, n. 1357. Questa contiene norme riguardanti:

a) la proroga del termine di attuazione dei piani regolatori e dei piani di ricostruzione (art. 1);

b) la proroga dei termini di cui all'art. 17 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà, per i Comuni forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e rivendere le aree aventi destinazione edilizia (art. 2);

c) limitazione all'esercizio dei poteri comunali di deroga alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori (art. 3);

d) modifiche della legge 3 novembre 1952, n. 1902, concernente le misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori comunali (art. 4).

Anche per la puntuale applicazione di detta legge il Ministero dei LL.PP. ha diramato ai Prefetti e ai Provveditori apposita circolare in data 28 febbraio 1956, n. 847 (pubblicata in « Rassegna dei Lavori Pubblici », 1956, pagine 155 e sgg.), con la quale, al paragrafo I, vengono date ampie delucidazioni circa la situazione dei piani regolatori e di ricostruzione in ordine alla loro validità dopo l'entrata in vigore della nuova legge che, all'art. 1, tende a dipanare quanto più possibile i fili di questa intricata materia; al paragrafo II si mettono in rilievo le ragioni che hanno consigliato di prorogare, mediante l'art. 2, al 31 dicembre 1957, il termine entro cui i Comuni, dotati di un piano di ricostruzione, sono autorizzati ad espropriare e rivendere le aree destinate alla fabbricazione; misura questa alla quale, purtroppo, è stato fatto raramente ricorso, da parte dei Comuni, mentre essa offre agli stessi, senza alcun aggravio di spesa, la possibilità di realizzare la ricostruzione delle zone centrali, nelle quali la proprietà è molto frazionata o che sono comunque da risanare; al paragrafo III si giustifica il buon fondamento della norma cautelativa sancita nell'art. 3, la quale — deferendo al Ministero dei LL.PP. e ai suoi organi periferici, di concerto con le Soprintendenze ai Monumenti, il potere di dare il benestare sui progetti di costruzioni autorizzate dai Comuni in deroga alle norme di regolamenti edilizi — tende ad assicurare una più salda disciplina urbanistica ed un più sano e coerente uso delle facoltà di deroga conferite ai Comuni; al paragrafo IV, infine, si chiarisce che l'art. 4 mira a precisare la portata della legge sulle misure di salvaguardia, che in pratica aveva dato luogo a qualche dubbio interpretativo.

Passando ai provvedimenti di carattere speciale, è da segnalare la legge 10 maggio 1955, n. 444, concernente modifiche alle norme edilizie del piano regolatore di Roma, e precisamente a quella di cui all'art. 2 che si riferisce alle caratteristiche delle costruzioni nelle zone destinate a palazzine, le quali, com'è noto, hanno una parte prevalente nella edilizia della Capitale.

Per i riflessi poi che indubbiamente ne deriveranno ai futuri sviluppi di Roma, merita di essere menzionata la legge 15 giugno 1955, n. 513, contenente norme per il completamento dei lavori di costruzione dell'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino, per cui è stata autorizzata l'ulteriore spesa di 14 miliardi. Dopo l'approvazione della legge ora accennata il Governo ha preso in considerazione altri aspetti del problema aeroportuale, promuovendo un disegno di legge che autorizza la spesa di 10 miliardi per la costruzione dei nuovi aeroporti di Venezia e di Palermo, e per l'esecuzione di opere straordinarie in altri aeroporti già aperti al traffico aereo civile.

A proposito di Venezia è motivo di compiacimento che, a coronamento del lungo ciclo percorso, è stata finalmente pubblicata in questi giorni la legge 11 aprile 1956, n. 294, contenente provvedimenti per la salvaguardia del carattere lagunare e monumentale di quella città attraverso opere di risanamento civico e di interesse turistico. Specificamente attinente alla materia di questa rassegna è l'art. 4, con cui si dispone che, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, il Comune di Venezia adotterà il piano regolatore generale compilato ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, unitamente al piano particolareggiato del centro lagunare; e che quest'ultimo, in deroga alle disposizioni vigenti, sarà redatto, pubblicato ed approvato con le norme più snelle contenute nella legge sui piani di ricostruzione 27 ottobre 1951, n. 1402. Lo stesso articolo 4 stabilisce che, fino a quando non saranno stati approvati i piani generale e particolareggiato sopra cennati, conserverà efficacia il piano di risanamento approvato con R.D.L. 21 agosto 1940, n. 1901 e successive modificazioni.

Peraltro, il Comune non potrà eseguire alcuna opera prevista dal piano di risanamento senza il preventivo nulla osta del Magistrato alle Acque, e ciò al fine di non compromettere il futuro assetto della città secondo la prevedibile impostazione del piano generale. A ben riflettere, non si tratta di una limitazione dei poteri dell'Autorità comunale, ma di una opportuna consociazione di controlli per tutelare le particolari caratteristiche di Venezia in un delicatissimo periodo di transizione.

Sempre in tema di leggi speciali, va qui ricordato che la recente legge 26 novembre 1955, n. 1177, contenente provvedimenti straordinari per la Calabria, ha, fra l'altro, integrato in modo organico le vecchie provvidenze, rimaste in passato sempre sterili, per il consolidamento e trasferimento dei numerosi abitati franosi, esistenti in detta Regione. A tal fine, è previsto che le relative opere di difesa saranno disposte *coordinatamente* con quelle straordinarie per la sistemazione idraulico-forestale e per la sistemazione dei corsi d'acqua e dei bacini montani. Ad assicurare poi la funzionalità dei nuovi abitati creati in dipendenza di trasferimenti è autorizzata anche la costruzione, a carico dello Stato, dell'acquedotto, della fognatura, delle strade interne, delle chiese parrocchiali, delle scuole e dell'impianto per l'illuminazione, mentre ai privati saranno concessi adeguati contributi per la costruzione di nuovi alloggi. È da augurarsi che le maggiori agevolazioni riconosciute alla Calabria siano estese presto anche ad altre Regioni, funestate da vasti movimenti franosi, come per esempio, l'Abruzzo e la Basilicata.

A completamento di questo notiziario, converrà aggiungere che nel settore dell'attività urbanistica delle Regioni a statuto speciale, pur essendo stati predisposti programmi di riordinamento ed ampliamento di centri, specie in relazione agli sviluppi della edilizia popolare, non sono, però, emersi indirizzi che rappresentino un progresso rispetto agli istituti della legge del 1942. Fa eccezione soltanto la legge regionale siciliana 25 giugno 1954, n. 13, relativa all'approvazione del piano di risanamento del rione S. Berillo in Catania: operazione quanto mai vasta e complessa per trasformare in quartiere moderno una zona centrale densa di abitazioni fatiscenti e malsane.

2 - Provvedimenti amministrativi

A) Piani di ricostruzione.

Elenchiamo qui appresso i piani approvati nel periodo cui si riferisce la presente rassegna:

Liguria: Borzonasca (D.M. 20 febbraio 1956).

Emilia: Casola Valsenio (D.M. 5 novembre 1954) - Copparo (D.M. 27 novembre 1954) - Vianino fraz. di Varano de' Melegari (D.M. 28 febbraio 1955).

Toscana: Massa Carrara (D.M. 3 giugno 1954) - Certaldo (D.M. 28 gennaio 1955) - Gallicano (D.M. 28 maggio 1955) - Castelfranco di Sotto (D.M. 4 giugno 1955) - Badia Tedalda (D.M. 30 giugno 1955).

Marche: Jesi (D.M. 12 gennaio 1956).

Abruzzo: Gessopalena (D.M. 22giugno 1954) - Roio del Sangro (D.M. 18 agosto 1955) - Quadri (D.M. 7 marzo 1956).

Lazio: Arnara (D.M. 12 maggio 1954) - Grottaferrata (D.M. 9 luglio 1954) - Picinisco (D.M. 25 ottobre 1954) - Segni (D.M. 17 novembre 1954) - Ausonia (D.M. 3 marzo 1955) - Vallecotonda (D.M. 30 marzo 1955) - Fontana Liri (D.M. 30 marzo 1955) - Cantalupo in Sabina (D.M. 24 febbraio 1956).

Campania: Mondragone (D.M. 8 ottobre 1955) - Sapri (D.M. 10 ottobre 1955).

A tutt'oggi i piani di ricostruzione approvati dal Ministero dei LL.PP. sono 308.

Quanto ai finanziamenti per lavori di attuazione dei piani nei Comuni dove il Genio Civile, in applicazione della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, si sostituisce alle Amministrazioni interessate, impossibilitate a provvedere per ragioni tecnico-finanziarie, è da far presente che nell'esercizio 1953-54 sono state finanziate n. 11 opere per L. 730.000.000; nell'esercizio 1954-55 n. 17 opere per L. 841.950.000, e nell'esercizio 1955-56 numero 45 opere per L. 2.408.000.000. Per quanto di una certa entità le assegnazioni fatte sono insufficienti rispetto al fabbisogno di spesa occorrente, previsto in 20 miliardi. Ciò è stato messo in risalto alla Camera dei Deputati dal relatore sul bilancio del Ministero dei LL.PP. per l'esercizio 1955-56, On. Cervone, il quale, nel richiamarsi a un disegno di legge all'uopo da lui presentato, ha insistito per la sua sollecita approvazione, trattandosi di tenere fede ad un preciso impegno assunto dallo Stato di fronte alle popolazioni colpite.

B) Piani regolatori.

I piani regolatori generali approvati ai sensi della legge urbanistica nel periodo considerato sono i seguenti:

Caserta, D.P. 7 maggio 1954; Bari, D.P. 30 ottobre 1954; Taranto, D.P. 30 giugno 1954; Feltre, D.P. 31 luglio1954; Savona, D.P. 16 novembre 1954; Loano, D.P. 24 luglio 1955; Biella, D.P. 28 luglio 1955; Castelgandolfo, D.P. 2 aprile 1955; Campobasso, D.P. 27 agosto 1955; Collegno, D.P. 20 settembre 1955; Pordenone, D.P. 23 settembre 1955; Imola, D.P. 8 ottobre 1955; Vicovaro, D.P. 8 ottobre 1955; Besana Brianza, D.P. 20 ottobre 1955; Bergamo, D.P. 23 gennaio 1956.

Sono in tutto 15 piani: un gruppo piuttosto sparuto se si tengono presenti tutti i provvedimenti e le iniziative presi dal Ministero dei Lavori Pubblici per accelerare il processo di pianificazione, e precisamente:

— Circolare 7 luglio 1954 ai Provveditori Regionali alle Opere Pubbliche ed ai Prefetti, contenente istruzioni per la formazione dei piani regolatori comunali generali e particolareggiati: questa circolare, alla quale è stata data la massima diffusione, è stata molto apprezzata dai competenti come utilissima vade-mecum che viene a sopperire in buona parte alla mancanza del regolamento della legge del 1942 (cfr. pure le circolari integrative 5 novembre 1954, n. 4112 e 30 dicembre 1955, n. 4929).

— 1° elenco di 100 Comuni obbligati a formare il piano regolatore: tale elenco, approvato con D.M. 11 maggio 1954, n. 391 (G.U. 26 maggio 1954), ai sensi dell'art. 8 della legge urbanistica, ha avuto larga risonanza nel Paese, anche in relazione ai due convegni indetti a Roma dal Ministro On. Romita nel luglio 1954 e nell'ottobre 1955 (v. ampio resoconto di quest'ultimo convegno in « Rassegna dei LL.PP. » 1955, pag. 520), con la partecipazione dei Sindaci di detti 100 Comuni: in tale occasione fu distribuita un'ampia monografia a stampa dal titolo « Orientamenti per l'attuazione della disciplina urbanistica »; i dibattiti furono assai proficui, come è anche comprovato dal fatto che, essendo state soprattutto segnalate le difficoltà derivanti dal ritardo frapposto dalle Giunte Provinciali Amministrative all'approvazione delle delibere comunali, è stato possibile provocare un energico intervento del Ministero dell'Interno — Direzione Generale dell'Amministrazione Civile — attraverso la circolare 20 marzo 1956, che è pure importante per le cautele che suggerisce nei riguardi del potere di controllo della G.P.A. in materia di piani regolatori.

— 2 circolari in data 25 maggio 1954, con le quali il Ministero dei LL.PP., subito dopo la pubblicazione del 1° elenco dei 100 Comuni, invitò i Prefetti e i Provveditori a compiere d'intesa gli opportuni accertamenti per la raccolta di dati ed elementi dai quali si potesse aver norma per la formazione di un 2° elenco. (Tale iniziativa venne affiancata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, che proprio in quel periodo stava preparando il V Congresso Nazionale di Urbanistica tenutosi nell'ottobre 1954 a Genova sul tema della pianificazione comunale).

— 2° elenco approvato con D.M. 1° marzo 1956, n. 3731 (G.U. 10 marzo 1956) comprendente altri 210 Comuni obbligati a formare il piano regolatore. Anche la pubblicazione di tale elenco è stata seguita da una circolare ai Prefetti ed ai Provveditori, in data 24 marzo 1956, n. 1420. In particolare i Provveditori sono stati invitati a prestare, per mezzo delle Sezioni urbanistiche, ogni possibile assistenza ai Comuni in parola, e a segnalare tempestivamente problemi e situazioni che possano comunque ritardare la redazione dei piani, così da permettere al Ministero di intervenire con i mezzi più opportuni.

Conferenze di servizi.

L'istituto della « conferenza dei servizi » ha avuto nell'ultimo biennio un'applicazione sempre maggiore e proficua, con piena soddisfazione dei Comuni, i quali hanno potuto constatare come un preliminare esame collegiale, compiuto con l'intervento anche dei rappresentanti delle Amministrazioni statali, permetta di dare una sicura impostazione al piano, e di individuare le soluzioni più appropriate dei problemi fondamentali. Le conferenze finora tenute riguardano i seguenti Comuni raggruppati per regioni: *Piemonte:* Moncalieri, Mondovì; *Lombardia:* Mantova, Como, Cremona, Pavia; *Veneto:* Venezia, Comacchio, Vicenza, Cittadella; *Liguria:* S. Remo; *Emilia:* Modena, Reggio Emilia, Ravenna; *Toscana:* Siena, Arezzo, Pistoia, Pisa, Montecatini Terme, Portoferraio, Sansepolcro; *Umbria:* Spoleto, Perugia, Assisi, Orvieto; *Marche:* Ancona; *Abruzzo:* Pescara, Chieti, Vasto; *Lazio:* Latina, Roma, Fiuggi; *Puglie:* Trani, Corato, Martina Franca, Gioia del Colle, Andria, Altamura, Monopoli, Castellana Grotte, Brindisi.

C) Piani regionali.

Si è provveduto, innanzi tutto, a ricostituire, con D.M. 14 luglio 1955, la Commissione interministeriale per i piani territoriali di coordinamento in relazione all'espletamento dei nuovi e più complessi compiti connessi con i recenti sviluppi degli studi sui piani di che trattasi, e in particolare con le attività e gli interventi in atto nelle Regioni meridionali.

Nel frattempo sono proseguiti gli studi dei Comitati Regionali presso i singoli Provveditorati, studi che sono molto più avanzati per la Lombardia, il Veneto e la Campania, per le quali Regioni si ha motivo di ritenere che fra non molto potrà essere compiuta la fase relativa alla raccolta e all'esame critico del materiale occorrente per la stesura definitiva dei piani. Fra le indagini condotte mediante rilevamenti diretti in singoli settori merita di essere ricordata la monografia su lo « Studio territoriale della Regione Marsicana » redatta da un gruppo di giovani urbanisti su incarico del Ministero dei LL.PP.

È da segnalare infine l'intervento accordo con la Segreteria Generale del Piano Vanoni per utilizzare, con opportune integrazioni, lo schema organizzativo dell'Amministrazione dei LL.PP. in questo settore, ai fini dell'acquisizione dei dati economici inerenti alla proiezione territoriale del Piano stesso (un ampio resoconto della riunione tenuta all'uopo dalla Commissione interministeriale il 29-11-1955 è stato pubblicato nel "Bollettino Consiglio Nazionale Ingegneri", gennaio 1956).

D) **Regolamenti edilizi.**

Si elencano qui di seguito i provvedimenti adottati con Decreti interministeriali per l'approvazione di nuovi Regolamenti o modifica di quelli vigenti, con l'indicazione dei programmi di fabbricazione nei casi in cui ne è stata riconosciuta l'opportunità, su richiesta dei Comuni:

Anno 1954

a) *Nuovi regolamenti:*

Ceriano Laghetto (Milano) D.I. 5 aprile 1954; *Pavia* D.I. 29 luglio 1954; *Tivoli* (Roma) D.I. 13 agosto 1954; *Sestriere* (Torino) D.I. 17 ottobre 1954; *Voghera* (Pavia) D.I. 5 aprile 1954.

b) *Modifiche a regolamenti esistenti:*

Salsomaggiore (Parma) D.I. 5 aprile 1954; *Domodossola* (Novara) D.I. 5 aprile 1954; *Bari* D.I. 25 agosto 1954; *Portici* (Napoli) D.I. 17 maggio 1954.

Anno 1955

a) *Nuovi regolamenti:*

Meta (Napoli) D.I. 31 marzo 1955; *Grignasco* (Novara) D.I. 25 luglio 1955 con progr. fab.; *Castellanza Ticino* (Novara) D.I. 9 dicembre 1955; *Tecno* (Novara) D.I. 31 gennaio 1955; *Fiorenzuola d'Arda* (Piacenza) D.I. 30 maggio 1955; *Lugo* (Ravenna) D.I. 18 aprile 1955; *Caspoggio* (Sondrio) D.I. 25 luglio 1955; *Lanzada* (Sondrio) D.I. 31 gennaio 1955; *Quinzano d'Oglio* (Brescia) D.I. 16 maggio 1955 con progr. fab.; *S. Arpino* (Caserta) D.I. 31 marzo 1955; *Olmeto Lario* (Como) D.I. 31 marzo 1955; *Cassago Brianza* (Como) D.I. 28 marzo 1955; *Calico* (Como) D.I. 28 marzo 1955; *Mondovì* (Cuneo) D.I. 27 aprile 1955; *Bra* (Cuneo) D.I. 31 gennaio 1955; *Sestri Levante* (Genova) D.I. 16 dicembre 1955 con progr. fab.; *Vessalico* (Imperia) D.I. 29 dicembre 1955 con progr. fab.; *Madesi* D.I. 14 settembre 1955; *Nole* (Torino) D.I. 16 maggio 1955; *Maglione* (Torino) D.I. 16 maggio 1955 con progr. fab.; *Grugliasco* (Torino) D.I. 7 giugno 1955 con progr. fab.; *Pordenone* (Udine) D.I. 22 marzo 1955 con progr. fab.; *Coli* (Piacenza) D.I. 25 luglio 1955.

b) *Modifiche a regolamenti esistenti:*

Offida (Ascoli Piceno) D.I. 30 maggio 1955; *Recco* (Genova) D.I. 9 dicembre 1955; *Torre del Greco* (Napoli) D.I. 30 maggio 1955; *Stresa* (Novara) D.I. 28 marzo 1955; *Potenza* D.I. 23 maggio 1955; *Sassello* (Savona) D.I. 16 maggio 1955; *Albisola Marina* (Savona) D.I. 30 novembre 1955 (mod. progr. fab.); *Gallarate* (*Varese*) D.I. 16 maggio 1955.

Anno 1956

a) *Nuovi regolamenti:*

Corio (Torino) D.I. 16 febbraio 1956 con progr. fab.; *Postua* (Vercelli) D.I. 25 gennaio 1956 con progr. fab.; *Bagnaco* (Novara) D.I. 22 febbraio 1956, con progr. fab.; *Correggio* (Reggio Emilia) D.I. 22 marzo 1956 con progr. fab.; *Candiolo* (Torino) D.I. 16 febbraio 1956 con progr. fab.; *Castiglione Torinese* (Torino) D.I. 16 febbraio 1956 con progr. fab.; *Garbagnate Monastero* (Como) D.I. 24 gennaio 1956 con progr. fab.

b) *Modifiche a regolamenti esistenti:*

Perugia D.I. 3 aprile 1956; *Torino* D.I. 27 febbraio 1956; *Sacile* (Udine) D.I. 24 gennaio 1956.

3 - Giurisprudenza

In materia di *piani di ricostruzione* la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha consolidato il precedente indirizzo, in ordine ai seguenti punti:

— la portata dei piani di ricostruzione non è limitata al solo ripristino degli aggregati urbani nelle zone colpite, ma può comprendere anche tutte quelle opere che concorrono al razionale sviluppo urbanistico degli abitati (v. da ultimo Sez. IV, dec. 6 luglio 1954, n. 477, in « Il Consiglio di Stato », luglio-agosto 1954; Corte Cassazione, Sez. III, 30 gennaio 1954, n. 237, in « Acque Bonifiche e Costruzioni », maggio-giugno 1955);

— la dichiarazione di urgenza e di indifferibilità di cui all'articolo 7 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, riguarda soltanto le opere pubbliche, e non anche la ricostruzione degli edifici privati (Sez. IV, dec. 8 novembre 1955, n. 816, in « Il Consiglio di Stato », novembre 1955);

— per effetto dell'art. 173 della Costituzione, deve ritenersi abrogata la disposizione che limitava ai soli vizi di competenza e di violazione di legge l'impugnazione dei decreti ministeriali dei piani di ricostruzione (Sez. IV, dec. 29 ottobre 1954, n. 693, in « Il Consiglio di Stato », ottobre 1954);

— è legittima l'approvazione di uno stralcio di piano di ricostruzione, e non dell'intero piano, se data la vastità della zona cui il piano si riferisce, sia necessaria la soluzione di delicati e complessi problemi urbanistici (Sez. IV, dec. 26 dicembre 1955, n. 979, in « Il Consiglio di Stato », dicembre 1955).

In tema di *piani regolatori* si sono avute interessanti decisioni e pareri sulle seguenti questioni:

1) — *effetti del piano generale e rapporti col piano particolareggiato* — nei rapporti intercorrenti fra l'approvazione del piano regolatore di massima e quella del piano particolareggiato, la legge urbanistica consente ai proprietari un'attività edilizia, ma con l'obbligo di osservare le linee e le prescrizioni di zona, sicchè nessuna opera può essere attuata in contrasto con la realizzazione dell'aspetto urbanistico previsto dal piano di massima (Sez. V, dec. 12 febbraio 1955, n. 224, in « Il Consiglio di Stato », febbraio 1955). La stessa Sezione (dec. 4 giugno 1955, n. 844, in « Il Consiglio di Stato », maggio-giugno 1955), ha affermato il principio secondo cui il piano regolatore generale non dà luogo ad imposizioni di vincoli su beni privati prima che sia adottato il piano particolareggiato, quando il piano generale si limita a dettare direttive di massima e norme a carattere programmatico che, per essere tradotte in pratica, hanno bisogno di ulteriori specifiche disposizioni. Se invece siano state fissate dal piano prescrizioni precise e categoriche, è evidente che a tali prescrizioni deve riconoscersi carattere di obbligatorietà immediata.

— I piani particolareggiati hanno la funzione di sviluppare le direttive tracciate dal piano di massima, senza mai porsi in contrasto con esso, e non possono perciò concernere punti già disciplinati e previsti dal piano di massima, ma solo specificarne il contenuto, integrandolo con le prescrizioni che non hanno formato oggetto di esplicita previsione nel piano di massima (Sez. IV, dec. 1° giugno 1954, n. 388, in « Mass. compl. della giur. del Consiglio di Stato », 1950-54, pag. 680).

2) — *Efficacia dei piani approvati prima della legge urbanistica* — La Corte di Cassazione (S.U. Civili 9 febbraio 1954, n. 321, in « Foro It. », 1954, I, 151) ha ritenuto che l'art. 4 della legge 20 aprile 1952, n. 524, e successive modificazioni, il quale ha prorogato il termine dell'art. 42 della legge urbanistica per l'attuazione dei piani regolatori approvati prima di questa legge, riguarda tanto i piani di massima, quanto quelli di esecuzione.

3) — *Questioni relative a piani regolatori anteriori alla legge urbanistica* — Fra le numerose decisioni emesse dal Consiglio di Stato su questioni relative ai vecchi piani regolatori, approvati prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica, merita di essere segnalata quella recentissima (Sez. V, 16 dicembre 1955, n. 138, inedita), con la quale è stato dichiarato illegittimo e quindi annullato l'ultimo comma dell'art. 18 del vigente regolamento edilizio di Roma, in quanto esso attribuisce al Comune il potere di apportare sostanziali modifiche alle prescrizioni del Piano regolatore generale e dei piani particolareggiati, senza ricorrere alla prescritta procedura di modifica dei piani suddetti.

4) — *Tutela del paesaggio* — Il Consiglio di Stato, in sede consultiva (Parere 19 aprile 1955, n. 548, in « Il Consiglio di Stato », novembre 1955), ha espresso l'avviso che la bellezza panoramica può essere sottoposta a vincoli anche quando essa possa essere goduta da un punto di vista accessibile al pubblico non sottoposto a vincolo: conseguentemente è legittimo il provvedimento adottato ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, relativamente ad un immobile che, pur non presentando caratteri di rilevante bellezza, sia compreso in una zona panoramica, ritenuta meritevole di tutela paesistica. Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sez. VI, 25 ottobre 1955, n. 695, in « Il Consiglio di Stato », settembre-ottobre 1955), ha ritenuto che il decreto di imposizione dei vincoli panoramici ha efficacia di fronte ai terzi diversi dai proprietari, possessori o detentori degli immobili vincolati, con la pubblicazione nella « Gazzetta Ufficiale », senza che siano adempiute le formalità previste dagli artt. 2, 3 e 4 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

Francesco Caccia

Elenco dei comuni obbligati a redigere il piano regolatore generale dei rispettivi territori

IL MINISTRO PER I LAVORI PUBBLICI DI CONCERTO CON I MINISTRI PER L'INTERNO E PER IL TESORO

Visto l'art. 8 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150;
Visto l'art. 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640;
Visto il voto n. 2131, emesso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nell'adunanza del 30 ottobre 1955;

DECRETA:

È approvato, come appresso, il secondo elenco dei Comuni obbligati a redigere il piano regolatore generale dei rispettivi territori, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nelle leggi indicate nelle premesse:

I Comuni compresi nel presente elenco debbono compilare il piano regolatore generale e presentarlo al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione entro due anni dalla data del presente decreto.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Roma, addì 1° marzo 1956.

Il Ministro per i lavori pubblici
ROMITA

Il Ministro per l'interno
TAMBRONI

Il Ministro per il tesoro
MEDICI

Piemonte:

1 - Acqui (Alessandria)
2 - Arona (Novara)
3 - Bardonecchia (Torino)
4 - Baveno (Novara)
5 - Borgosesia (Vercelli)
6 - Casale Monferr. (Alessandria)
7 - Chieri (Torino)
8 - Domodossola (Novara)
9 - Gattinara (Vercelli)
10 - Ivrea (Torino)
11 - Moncalieri (Torino)
12 - Mondovì (Cuneo)
13 - Omegna (Novara)
14 - Sestriere (Torino)
15 - Tortona (Alessandria)
16 - Varallo (Vercelli)

Lombardia:

17 - Bellagio (Como)
18 - Certosa di Pavia (Pavia)
19 - Crema (Cremona)
20 - Darfo (Brescia)
21 - Desenzano (Brescia)
22 - Gallarate (Varese)
23 - Gardone Riviera (Brescia)
24 - Lecco (Como)
25 - Legnano (Milano)
26 - Lodi (Milano)
27 - Ponte San Pietro (Bergamo)
28 - Salò (Brescia)
29 - S. Pellegrino Ter. (Bergamo)
30 - Sesto S. Giovanni (Milano)
31 - Sirmione (Brescia)
32 - Treviglio (Bergamo)
33 - Vigevano (Pavia)
34 - Voghera (Pavia).

Veneto - Friuli - Venezia Giulia:

35 - Abano Terme (Padova)
36 - Adria (Rovigo)
37 - Asolo (Treviso)
38 - Auronzo Misurina (Belluno)
39 - Bassano del Grappa (Vicenza)
40 - Battaglia Terme (Padova)
41 - Castelfranco Veneto (Treviso)
42 - Cittadella (Padova)
43 - Chioggia (Venezia)
44 - Conegliano (Treviso)
45 - Este (Padova)
46 - Grado (Gorizia)
47 - Isolo (Venezia)
48 - Legnago (Verona)
49 - Marostica (Vicenza)
50 - Monfalcone (Gorizia)
51 - Monselice (Padova)
52 - Montagnana (Padova)
53 - Montegrotto Terme (Padova)
54 - Pieve di Cadore (Belluno)
55 - Recoaro Terme (Vicenza)
56 - Schio (Vicenza)
57 - Tarvisio (Udine)
58 - Vittorio Veneto (Treviso).

Emilia:

59 - Carpi (Modena)
60 - Cattolica (Forlì)
61 - Cervia (Ravenna)
62 - Cesena (Forlì)
63 - Cesenatico (Forlì)
64 - Comacchio (Ferrara)
65 - Faenza (Ravenna)
66 - Fidenza (Parma)
67 - Riccione (Forlì).

Liguria:

68 - Albenga (Savona)
69 - Albissola Marina (Savona)
70 - Albissola Superiore (Savona)
71 - Bordighera (Imperia)
72 - Camogli (Genova)
73 - Celle Ligure (Savona)
74 - Finale Ligure (Savona)
75 - Lavagna (Genova)
76 - Lerici (La Spezia)
77 - Ospedaletti (Imperia)
78 - Pietra Ligure (Savona)
79 - Portofino (Genova)
80 - Recco (Genova)
81 - Sarzana (La Spezia)
82 - Vado (Savona)
83 - Ventimiglia (Imperia)
84 - Zoagli (Genova)

Toscana:

85 - Bagni di Lucca (Lucca)
86 - Borgo S. Lorenzo (Firenze)
87 - Camaiore (Lucca)
88 - Chiusi (Siena)
89 - Cortona (Arezzo)
90 - Empoli (Firenze)
91 - Fiesole (Firenze)
92 - Forte dei Marmi (Lucca)
93 - Monte Argentario (Grosseto)
94 - Montepulciano (Siena)
95 - Montevarchi (Arezzo)
96 - Orbetello (Grosseto)
97 - Pescia (Pistoia)
98 - Pietrasanta (Lucca)
99 - Piombino (Livorno)
100 - Pontedera (Pisa)
101 - Prato (Firenze)
102 - Rosignano Maritt. (Livorno)
103 - S. Giov. Valdarno (Arezzo)
104 - S. Sepolcro (Arezzo)
105 - Volterra (Pisa).

Marche:

106 - Civitanova (Macerata)
107 - Fabriano (Ancona)
108 - Fano (Pesaro)
109 - Falconara Maritt. (Ancona)
110 - Fermo (Ascoli Piceno)
111 - Jesi (Ancona)
112 - Loreto (Ancona)
113 - Pportorecanati (Macerata)
114 - Porto S. Giorgio (Ascoli P.)
115 - Recanati (Macerata)
116 - S. Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno)
117 - Senigallia (Ancona)
118 - Urbino (Pesaro)
119 - Città di Castello (Perugia)
120 - Foligno (Perugia)
121 - Gubbio (Perugia)
122 - Narni (Terni)
123 - Spoleto (Perugia)
124 - Todi (Perugia).

Lazio:

125 - Albano (Roma)
126 - Ariccia (Roma)
127 - Bracciano (Roma)
128 - Cassino (Frosinone)
129 - Cerveteri (Roma)
130 - Civitacastellana (Viterbo)
131 - Civitavecchia (Roma)
132 - Colleferro (Roma)
133 - Formia (Latina)
134 - Gaeta (Latina)
135 - Genzano (Roma)
136 - Grottaferrata (Roma)
137 - Guidonia Montecelio (Roma)
138 - Marino (Roma)
139 - Minturno Scauri (Latina)
140 - Montefiascone (Viterbo)
141 - Monterotondo (Roma)
142 - Nettuno (Roma)
143 - Orte (Viterbo)
144 - Pomezia (Roma)
145 - Segni (Roma)
146 - Santa Marinella (Roma)
147 - Sora (Frosinone)
148 - Subiaco (Roma)
149 - Sutri (Viterbo)
150 - Tarquinia (Viterbo)
151 - Terracina (Latina)
152 - Tivoli (Roma)
153 - Velletri (Roma).

Abruzzo e Molise:

154 - Avezzano (L'Aquila)
155 - Castel di Sangro (L'Aquila)
156 - Giulianova (Teramo)
157 - Isernia (Campobasso)
158 - Lanciano (Chieti)
159 - Ortona (Chieti)
160 - Pescocostanzo (L'Aquila)
161 - Pratola Peligna (L'Aquila)
162 - Sulmona (L'Aquila)
163 - Termoli (Campobasso)
164 - Tagliacozzo (L'Aquila)
165 - Vasto (Chieti).

Campania:

166 - Amalfi (Salerno)
167 - Ariano Irpino (Avellino)
168 - Aversa (Caserta)
169 - Battipaglia (Salerno)
170 - Capua (Caserta)
171 - Castellammare di Stabia (Napoli)
172 - Cava dei Tirreni (Salerno)
173 - Frattamaggiore (Napoli)
174 - Nocera Inferiore (Salerno)
175 - Nola (Napoli)
176 - Portici (Napoli)
177 - Pozzuoli (Napoli)
178 - Resina (Napoli)
179 - Sarno (Salerno)
180 - Santa Maria Capua Vetere (Caserta)
181 - Torre Annunziata (Napoli)
182 - Torre del Greco (Napoli).

Puglie:

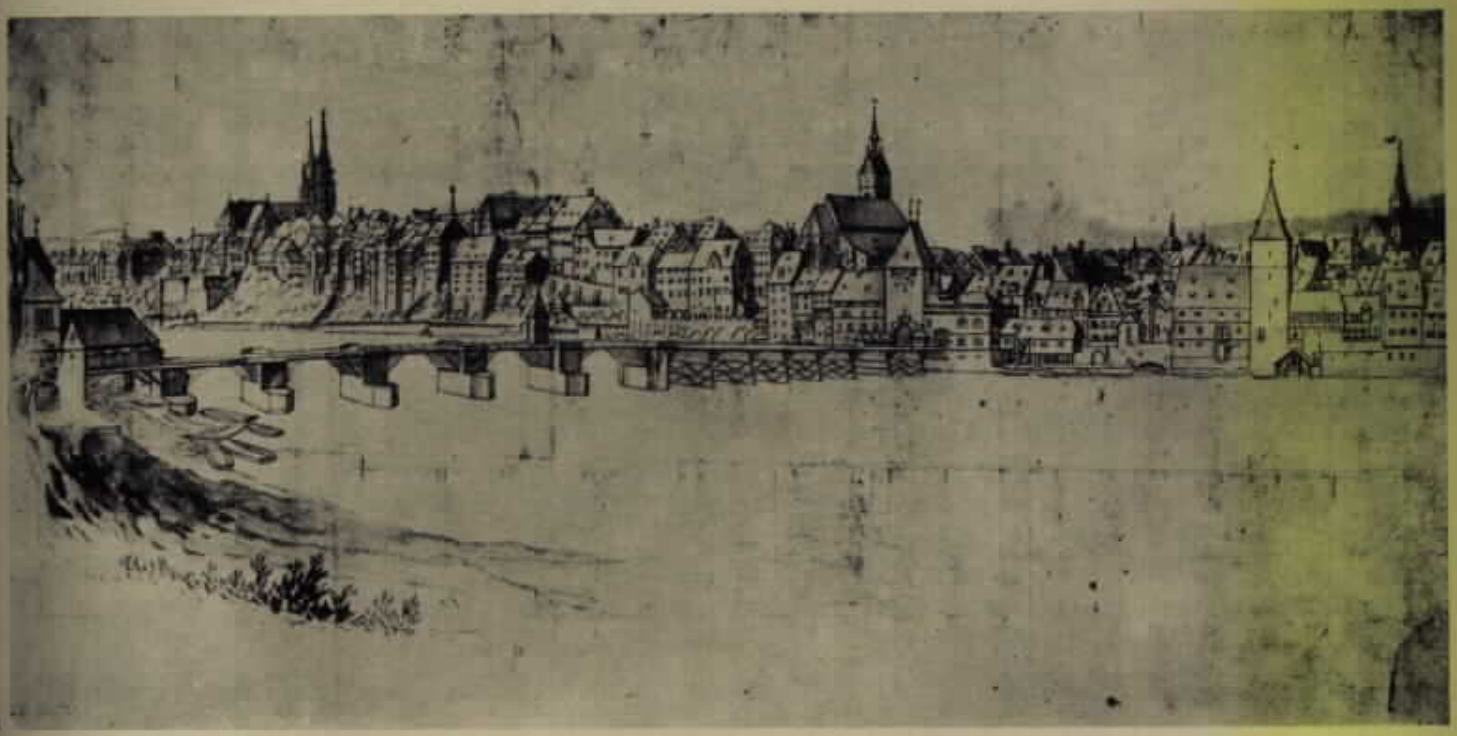
183 - Altamura (Bari)
184 - Andria (Bari)
185 - Barletta (Bari)
186 - Bisceglie (Bari)
187 - Fasano (Brindisi)
188 - Galatina (Lecce)
189 - Gallipoli (Lecce)
190 - Gioia del Colle (Bari)
191 - Lucera (Foggia)
192 - Margherita di Sav. (Foggia)
193 - Molfetta (Bari)
194 - Nardò (Lecce)
195 - Ostuni (Brindisi)
196 - S. Severo (Foggia)
197 - Trani (Bari).

Lucania:

198 - Bernalda (Matera)
199 - Lagonegro (Potenza)
200 - Melfi (Potenza)
201 - Montalbano Jonico (Matera)
202 - Pisticci (Matera)
203 - Rionero (Potenza)
204 - Venosa (Potenza).

Calabria:

205 - Caulonia (Reggio Calabria)
206 - Crotone (Catanzaro)
207 - Paola (Cosenza)
208 - Spezzano di Sila (Cosenza)
209 - Vibo Valentia (Catanzaro)
210 - Villa San Giovanni (Reggio Calabria).



1 - *Veduta di Basilea da una stampa del 1760 circa (originale dello Staatsarchiv di Basilea).*
2 - *Planimetria della città con l'indicazione della zona destinata al nuovo centro culturale.*

Svizzera:

il nuovo centro culturale di Basilea

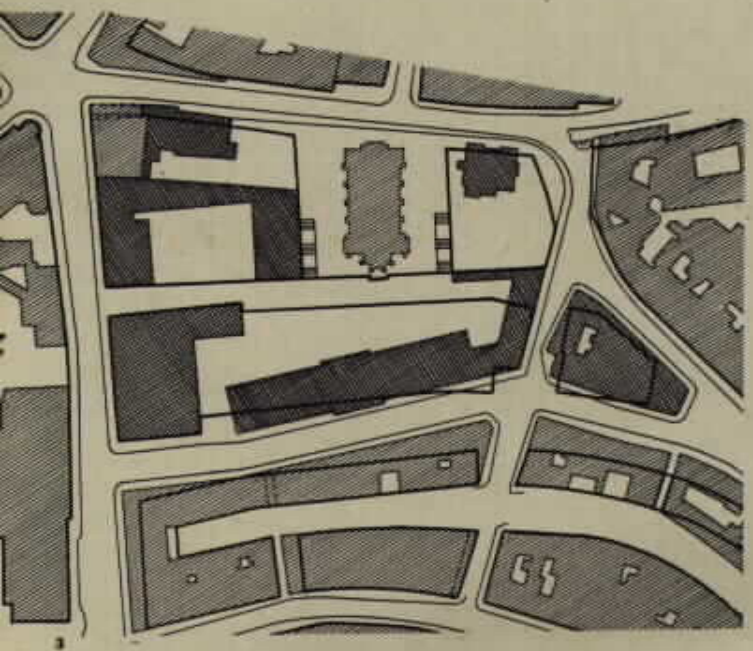
L'Amministrazione comunale di Basilea ha bandito nel 1955 un concorso di idee per la creazione di un centro culturale nel cuore della città, comprendente edifici destinati al culto, alle arti e al commercio.

Il terreno prescelto misura m. 200 per 120 ed è delimitato su tre lati da strade di grande traffico, che danno luogo a due incroci oggi veramente pericolosi (Theaterstrasse-Steinenberg e Steinenberg-Elisabethenstrasse).

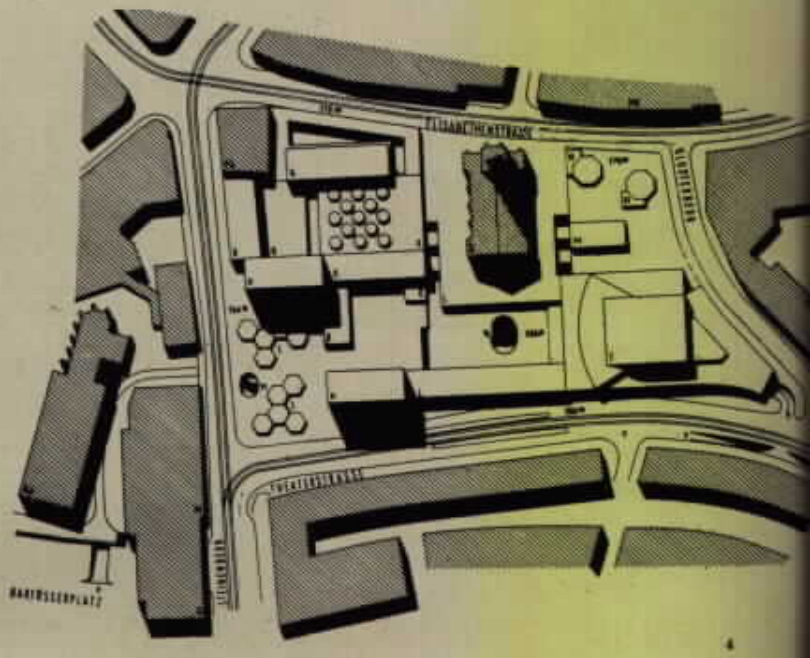
Alle due estremità della zona superiore esistono due edifici che non debbono essere demoliti: un grande immobile per gli affari e la chiesa di S.te Elisabeth, una pia fondazione, donazione del maggior filantropo della città. Nelle vicinanze, separate dalla Steinenberg, si trovano tre sale da concerto e un casinò costruiti alla fine del XIX secolo da ricchi negozianti e industriali. Non lontano si alza la chiesa gotica dei Cordeliers ove è sistemato il museo d'arte medioevale e quasi di fronte a S.te Elisabeth una casa patrizia di stile classico la « Kirschgarten » ospita le collezioni dell'arte rococò.

Il problema affrontato dall'Amministrazione di Basilea e dai progettisti che hanno partecipato al concorso, è di grande attualità e interesse e merita di essere segnalato quale esempio di intervento di trasformazione delle zone centrali di una antica città.

La commissione giudicatrice del con-



3



4

corso ha assegnato il primo premio al progetto redatto dall'arch. Fritz Lodewig con la collaborazione degli architetti Markus Werrli e Wilhelm Münger.

In esso, gli edifici sono stati raggruppati in due zone distinte: al nord dominano le attività pratiche; si vedono una banca, sedi di società commerciali, grattacieli, un ristorante. A sud si innalzano gli edifici destinati alla vita spirituale: in basso alle arti (due teatri, una « Kunsthalle »); in alto alla vita religiosa (chiesa, giardino d'infanzia, canonica).

Infine, al disotto di tutte queste costruzioni visibili, il progetto prevede un grande garage sotterraneo con la capacità di 150 automobili, collegato con scale e ascensori alle sedi commerciali, ai teatri e alla galleria d'arte. Alcuni piazzali a livelli differenti, con i loro tappeti verdi e gli alberi conferiscono varietà e carattere all'insieme.

La piazza sulla quale sono previsti i

5

3 - *Planimetria dello stato attuale dell'area destinata al nuovo centro culturale.*

4 - *Il nuovo centro, secondo il progetto dell'architetto F. Lodewig, vincitore del concorso (sono stati indicati con tratteggio gli edifici esistenti che si conservano).*

5 - *Pianta del piano terreno con la proiezione delle piazze e strade situate a diverse altezze*

B *banca*
BA *« Barfüsserkirche », museo storico del medioevo*
C *Casinò*
E *chiesa di S. Elisabetta*
G *camera di commercio*
H *grattacielo*
K *« Kunsthalle », palazzo esposizioni Belle-Arti*
KI *giardini d'infanzia, fondazione religiosa*
L *negozi*
M *sala di musica*
MK *museo « Kirschgarten », collezione di oggetti del XVII-XIX secolo*
PA *società di assicurazioni*
PF *curia*
R *ristorante*
T *teatro*

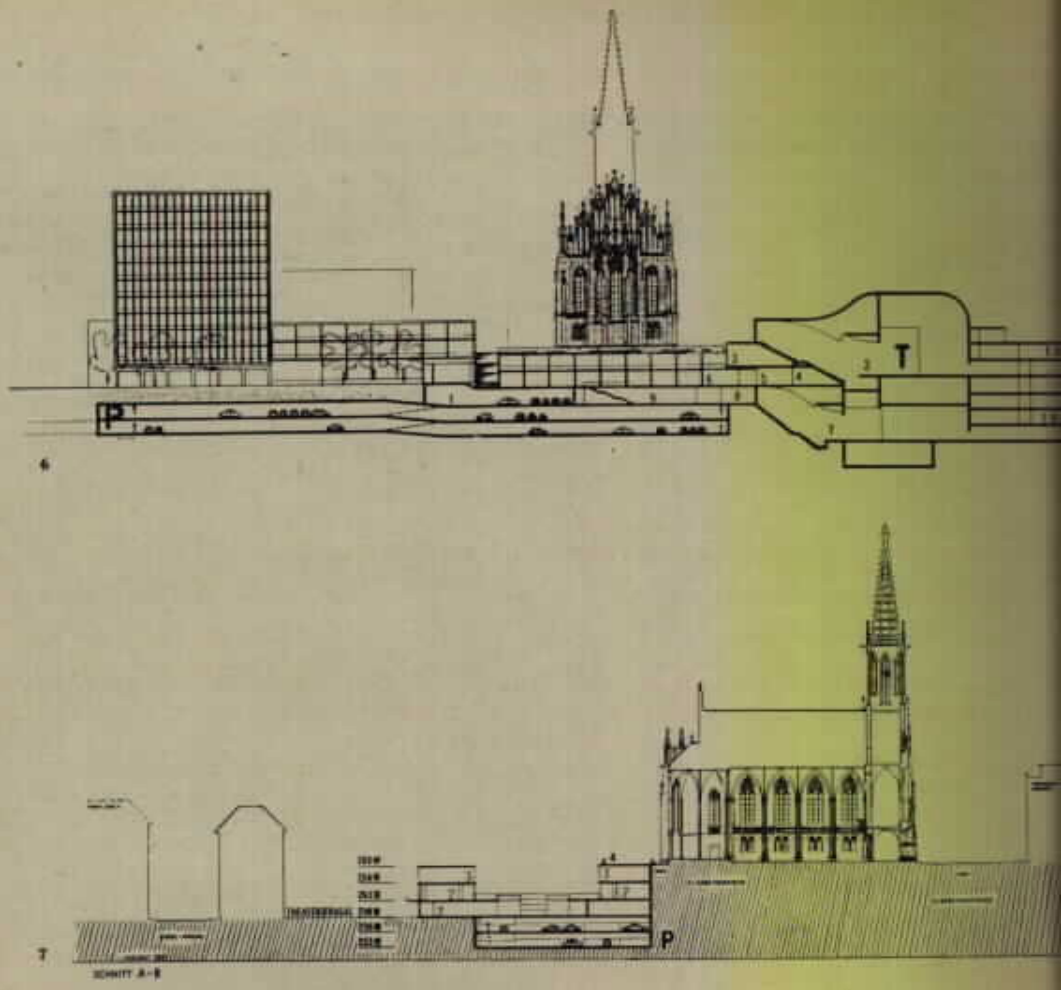
6 - *Sezione longitudinale:*

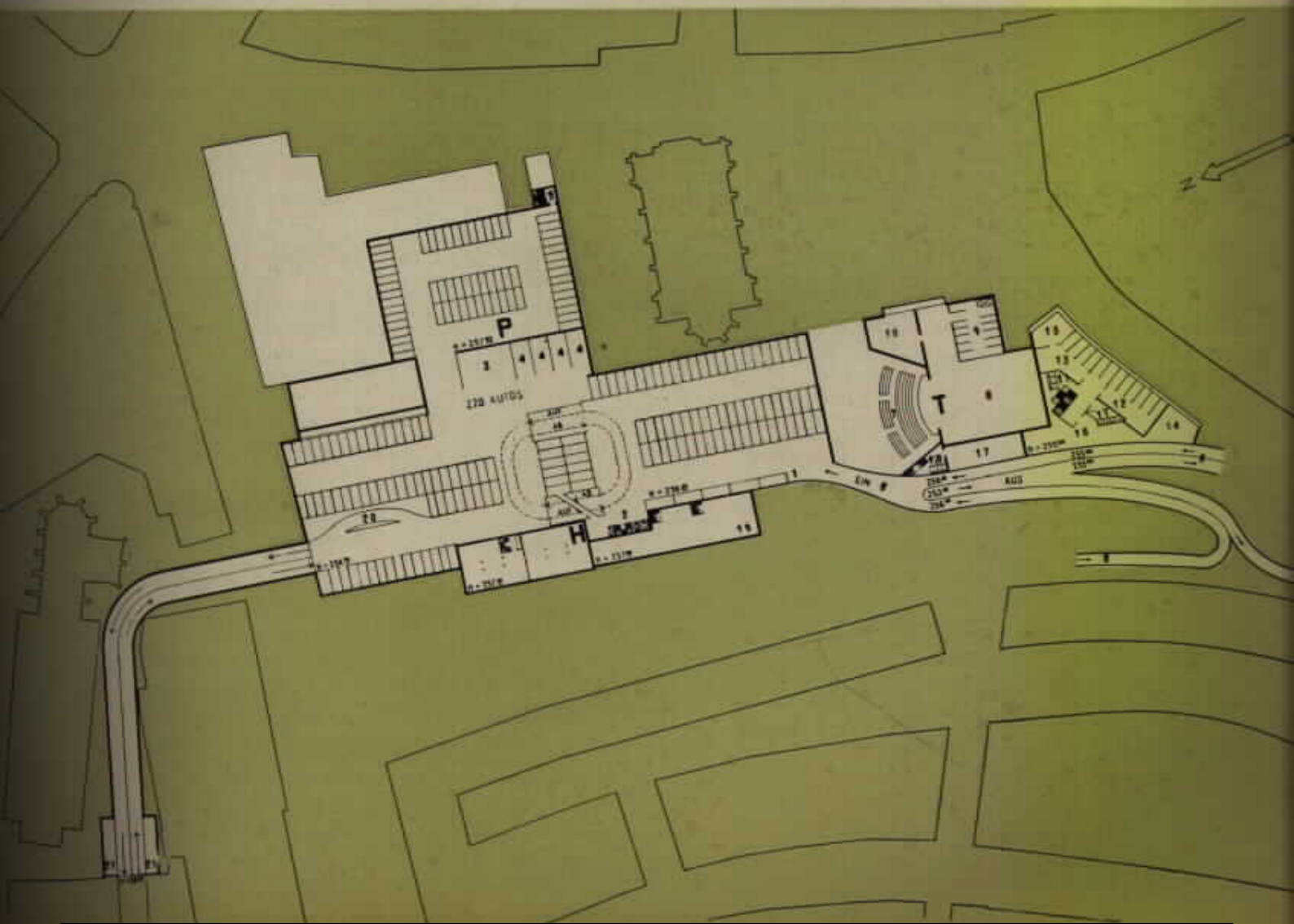
1, parcheggio; 2, opera; 3, ridotto; 4, corridoio; 5, guardaroba; 6, ingresso coperto; 7, commedia; 8, corridoio; 9, passaggio con vetrine; 10, camerino degli artisti

7 - *Sezione trasversale:*

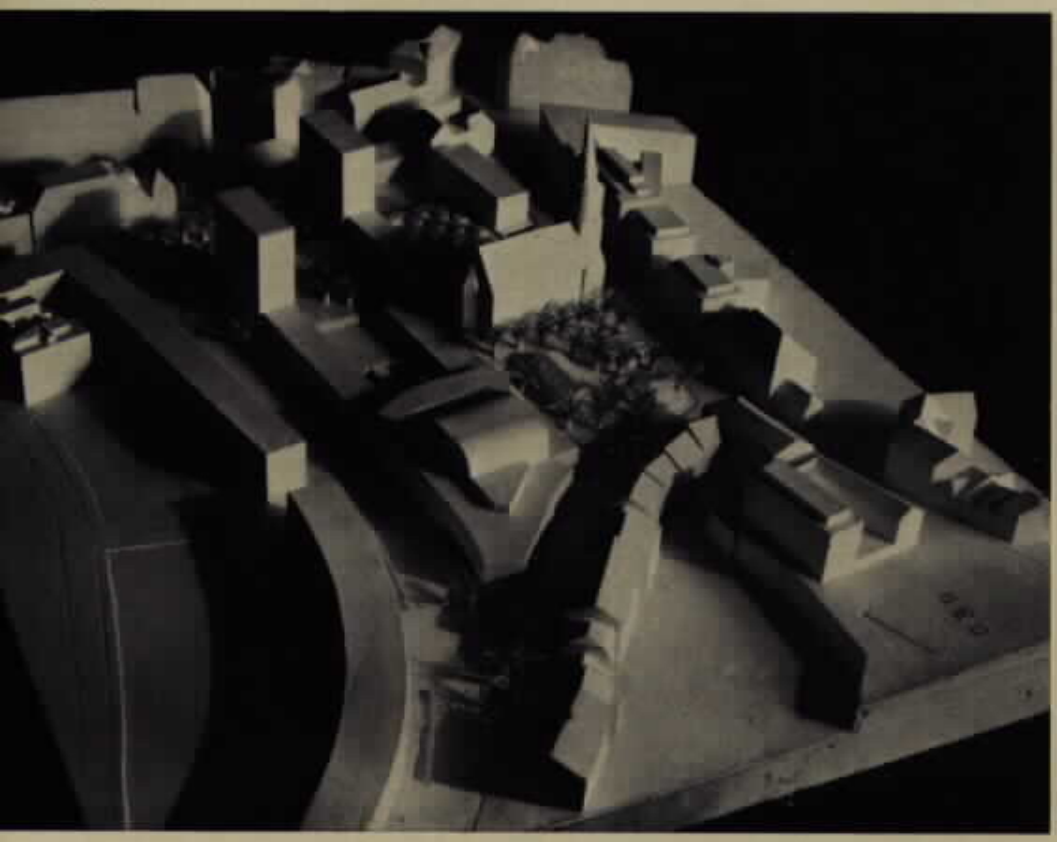
1, grande autorimessa; 2, negozi; 3, laboratori, uffici, negozi

8 - *Pianta di un piano interrato.*





9



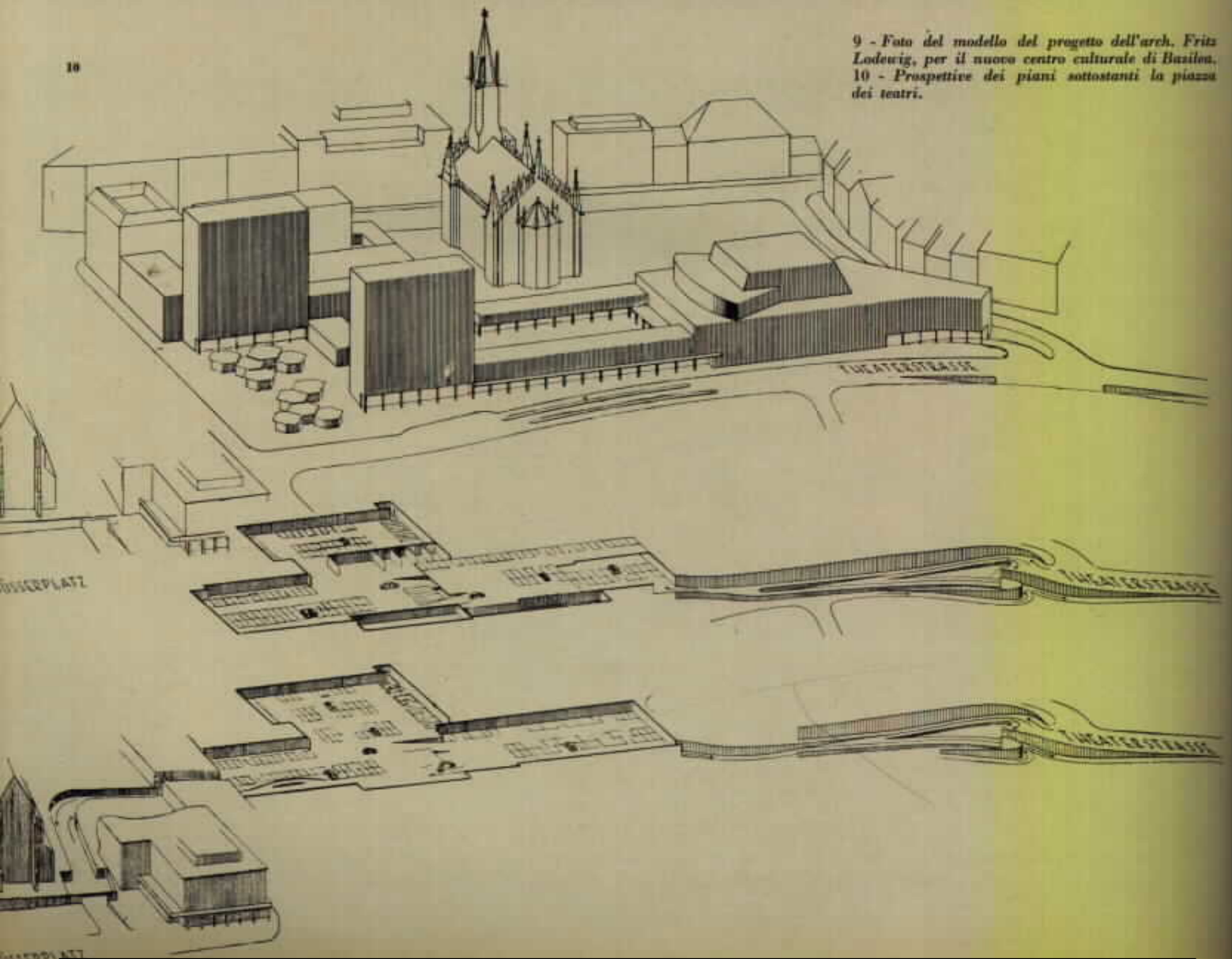
due teatri e la «Kunstalle» si apre sulla Theaterstrasse, situata più in basso, che essa domina con una balconata e alla quale è collegata da tre scale.

Al nord, pochi gradini conducono ad una piazza alberata dalla quale si accede alla «Kunsthalle» e a un ristorante. Una bassa galleria vetrata porta ad un altro piazzale sul quale sono previsti padiglioni a un solo piano. Questa piazza è lambita da due lati da due forti correnti di traffico, ma i pedoni, grazie a un passaggio sotterraneo, possono superare la Steinenberg e raggiungere un poco più in basso la piazza e la chiesa dei Cordeliers, ospitante il museo storico.

Per economia di spazio, i due teatri per l'Opera, 1200 posti, e per la Commedia, 500 posti, sono sovrapposti l'uno all'altro. La Commedia al piano terreno, è accessibile dalla Theaterstrasse, l'Opera dalla piazza superiore.

La realizzazione del nuovo centro richiederà capitali cospicui, che la città spera di ricavare in parte dalla vendita a prezzi elevati dei lotti di terreno necessari per la costruzione di una banca, uffici, negozi, caffè, ristoranti.

10



9 - Foto del modello del progetto dell'arch. Fritz Lodewig, per il nuovo centro culturale di Basilea.
10 - Prospettive dei piani sottostanti la piazza dei teatri.

Piano di trasformazione della zona di Mill Creek

Philadelphia City planning Commission

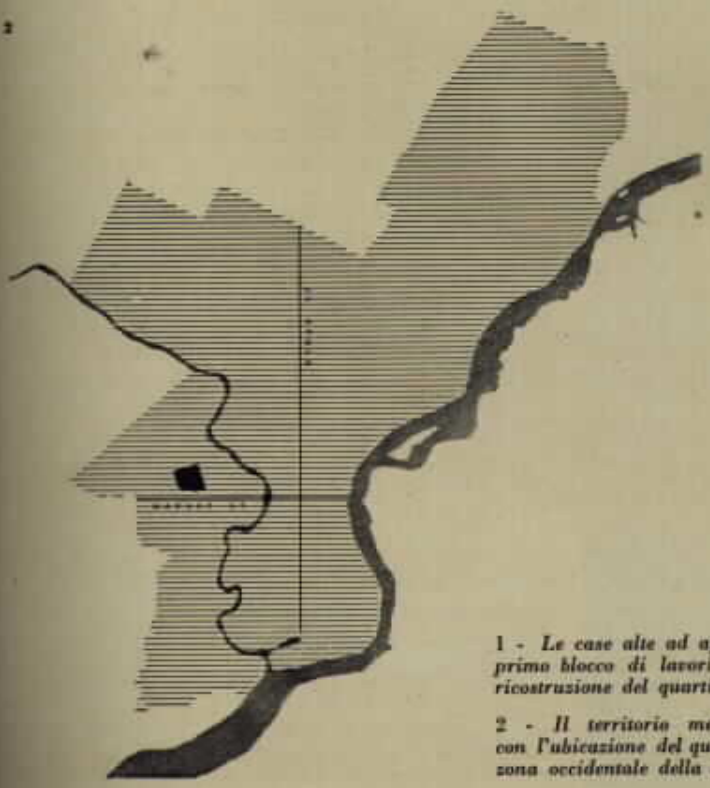
Planimetria nel rapporto 1:5000 circa

A - Chiesa episcopale; B - Campo di gioco; C - Edifici ricreativi; D - Centro comunitario in progetto; E - Orfanotrofio; F - Club cattolico per ragazzi; G - Parco; H - Scuola; I - Chiesa battista; J - Chiesa battista; K - Scuola elementare e campo di gioco; L - Chiesa presbiteriana; M - Scuola media superiore; N - Casa per bambini paralitici; O - Scuola pubblica; P - Chiesa e scuola; Q - Scuola media superiore cattolica; R - Clinica; S - Scuola pubblica; T - Casa per persone di colore, anziane e malate.

Allegato al n. 20 di "Urbanistica"

1

2



1 - *Le case alte ad appartamenti realizzate nel primo blocco di lavori che ha dato l'inizio alla ricostruzione del quartiere.*

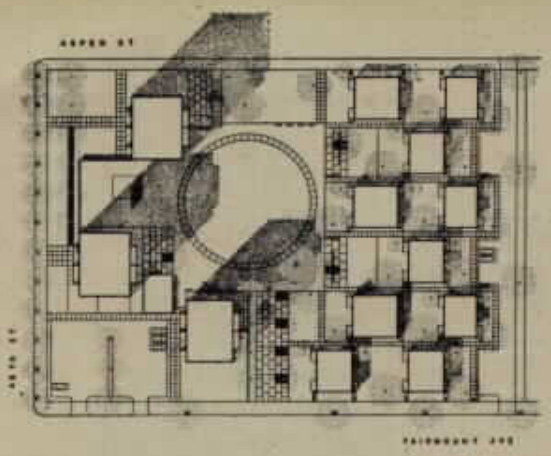
2 - *Il territorio metropolitano di Filadelfia con l'ubicazione del quartiere di Mill Creek nella zona occidentale della città.*

U. S. A.

Mill Creek, Filadelfia

Nel fascicolo 3 di «Urbanistica» fu illustrata la mostra del piano regolatore di Filadelfia, progettata dall'arch. Oscar Stonorov e dall'urbanista Edmund Bacon, presidente della Commissione urbanistica della città, una delle più attive e importanti fra le commissioni di pianificazione delle principali città statunitensi.

Nel quadro della realizzazione del piano generale, rientra il piano di sviluppo del quartiere di Mill Creek, situato nel settore occidentale della città. Quantunque in alcune zone, soprattutto ad est della 48ª Strada, siano presenti attività commerciali e industriali frammiste a tuguri e ad abitazioni di carattere sempre più scadente, il quartiere ha una destinazione prevalentemente residenziale con buone caratteristiche edilizie e ambientali, attrezzature collettive e servizi civici che devono essere preservati e valorizzati.



3

3 - *Planimetria del primo lotto del « Public Housing Proget» per il risanamento del settore orientale del quartiere.*

4-5 - *Vedute delle case alte ad appartamenti del primo lotto del « Public Housing Proget».*

4

5

Il piano di Mill Creek, deliberato nel gennaio 1948 dalla City Planning Commission di Filadelfia al fine di eliminare i tuguri esistenti, prevenirne la diffusione e portare nuova vita nella zona, è stato elaborato con la collaborazione di un comitato di pianificazione locale, composto dai rappresentanti delle molte chiese, scuole, associazioni commerciali e comunitarie, che ha dato un valido contributo per la determinazione delle necessità fondamentali del quartiere nel campo delle abitazioni, dell'istruzione e delle attrezzature ricreative.

La densità di costruzione è attualmente molto alta: le distanze fra gli edifici sono minime, talvolta di m. 3,5 - 4 - 4,5 sulle fronti e 8-9 m. sul retro. Le costruzioni coprono il 74% circa dell'area e la densità netta giunge fino a 120 abitazioni per ettaro. Il piano prevede la demolizione di 1817 unità di abitazione in zone malsane, che verranno sostituite da 1430 nuove abitazioni, con una diminuzione di 387 unità. (Il numero totale di abitazioni del quartiere, la cui superficie è di circa 117 ettari, era alla data del censimento del 1950 di 4975 unità con una popolazione di 21.078 abitanti).

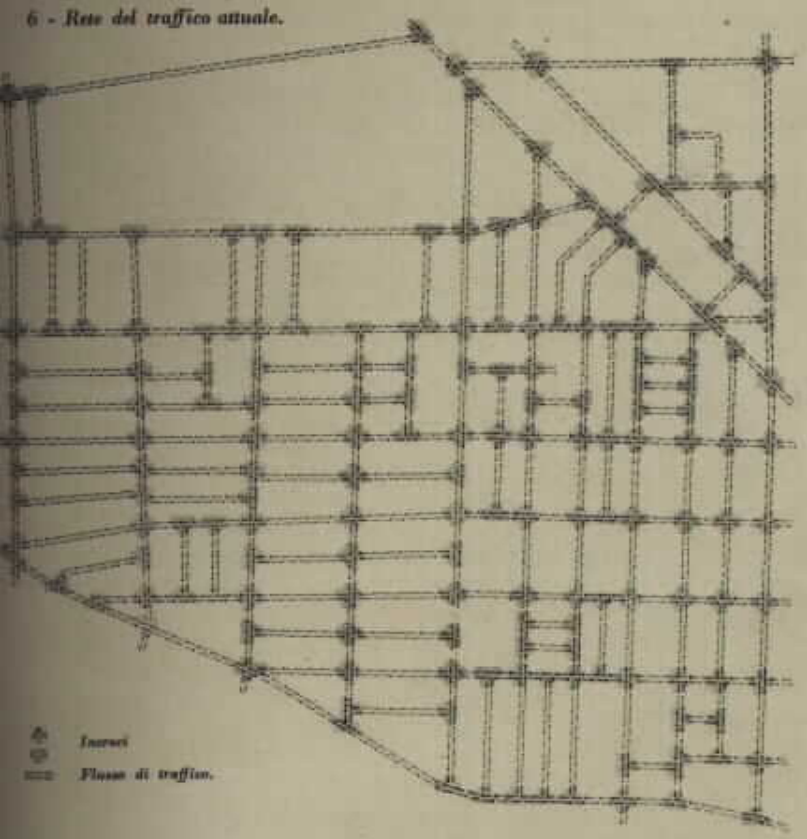
La ricostruzione di Mill Creek incominciò nell'estate del 1953 con il primo lotto del « Public Housing Project ». Le case singole sono raggruppate in modo da formare spazi liberi destinati a giardino di ogni abitazione. Negli edifici ad appartamenti, ampi balconi, protetti da leggere griglie metalliche, proiettano all'esterno lo spazio del soggiorno e del pranzo.

In questa prima fase si è mantenuta la densità di 120 abitazioni per ettaro, ma la distribuzione planimetrica realizzata per le case singole e il tipo di edificio ad appartamenti adottato hanno permesso di conservare ampi spazi liberi a disposizione degli abitanti.

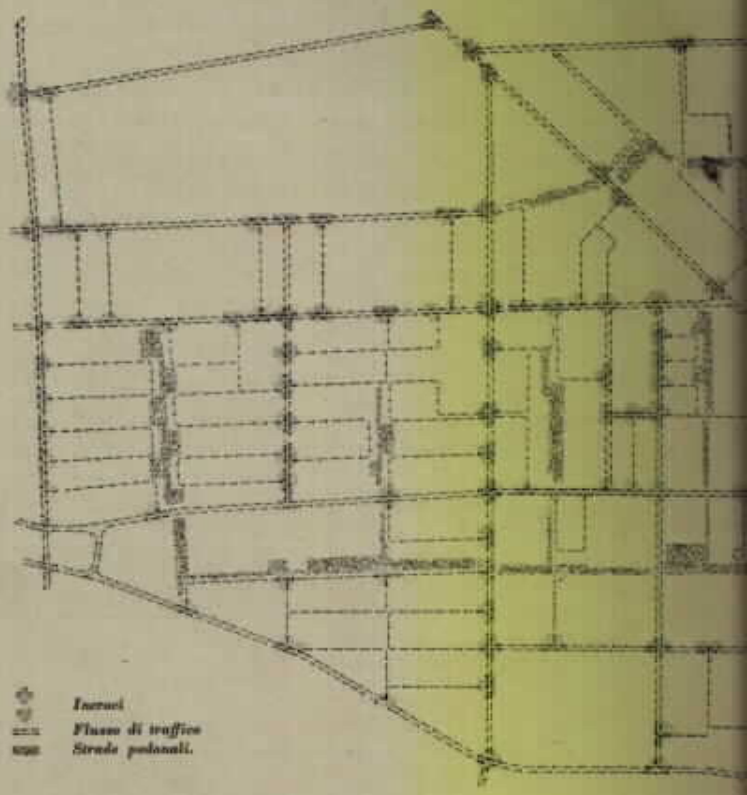
Sono state per ora realizzate 218 nuove unità, su un'area che ne comprendeva in precedenza 76, che offrono la possibilità di dare alloggio alle persone abitanti nelle case malsane demolite nelle immediate vicinanze. La sistemazione delle altre famiglie rimaste senza alloggio sarà completata dando la precedenza alla realizzazione di quei progetti, nel quartiere, che daranno un aumento di unità di abitazione e con il trasferimento in abitazioni disponibili fuori dal quartiere.

Oltre alla ricostruzione delle abitazioni malsane, e alla valorizzazione degli isolati di case sane, il piano prevede il raggruppamento delle attività commerciali e industriali in zone adatte, in modo che possano meglio soddisfare ai bisogni della comunità, ristabilendo il carattere residenziale dell'intero quartiere; l'integrazione delle scuole esistenti e in progetto; la creazione di attrezzature ricreative e di luoghi di riunione in ogni settore del quartiere; la formazione di accessi pedonali ad ogni importante

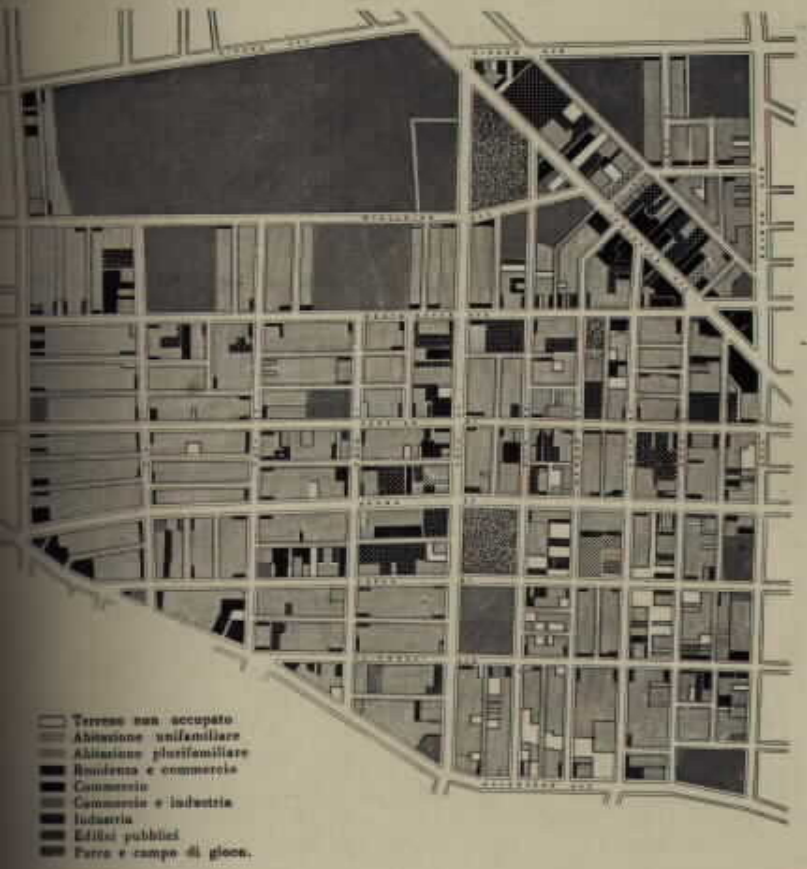
6 - *Rete del traffico attuale.*



7 - *Rete del traffico in progetto.*



8 - *Zonizzazione attuale.*



9 - *Zonizzazione in progetto.*

organismo, costituendo un sistema di spazi aperti utilizzabili anche come area per la ricreazione dei vecchi e dei giovani. Gli spazi pubblici aumentati da 3,3 a 11 ha, sono organizzati in modo da collegare scuole, campi di gioco, negozi e formare il centro del quartiere, nel quale troveranno la loro sede i nuovi edifici di carattere pubblico previsti.

Mentre lungo la strada di maggior traffico saranno ubicati i centri commerciali veri e propri con adeguati autoparcheggi, all'interno delle zone residenziali saranno disponibili piccole aree ad uso commerciale per gli acquisti di prima necessità.

Le aree da adibirsi ai servizi e alle attrezzature pubbliche saranno in parte ricavate dalla prevista riduzione di circa un quinto dell'area stradale attuale, provvedimento che mira sia all'aumento degli spazi utilizzabili che alla diminuzione dei costi di manutenzione.

Frederick Gutheim

Ascoli Piceno

Se è vero che nessun insediamento può prescindere dalla situazione geografica prima, topografica poi, non si può negare che talvolta il terreno e l'ambiente sono meno impegnativi, necessari, urgenti. Per Ascoli invece la situazione topografica, la forma della superficie, è assolutamente caratterizzante. Nata su una specie di penisola circondata da due corsi d'acqua, il Tronto ed il Castellano, non grandi ma perenni e profondi, la città ha trovato in questa caratteristica contemporaneamente la propria funzione e la propria limitazione; circondata poi da monti che a meridione raggiungono presto altezze considerevoli, Ascoli ha il perno in un costone che penetra entro il pianoro tra i due fiumi e stringe e controlla l'ingresso in città proprio dove il vallo naturale si interrompe.

Posta lungo il Tronto, là dove il corso d'acqua cessa d'essere montano per indirizzarsi verso il mare in un'ampia e fertile vallata, la città ebbe nel solco segnato dalla natura la forza prima di essere e di svilupparsi. Questa via naturale fu ben presto accompagnata da una potente via romana, la Salaria, la *via breve* che, compresa tra la Flaminia e la Valeria (oggi Tiburtina), rappresentava il più vecchio e il più sicuro collegamento tra la città eterna e l'Adriatico: donde il carattere di Ascoli, città di vita regionale o provinciale lungo un percorso di grande interesse strategico e nazionale.

1

1. *Il nucleo medioevale intorno allo sbocco del cardine sul Tronto.* - 2. *Ascoli Piceno nella prima metà del sec. XVII.* - 3-4-5. *Tre documenti ricavati da una rara serie di riproduzioni fotografiche della metà dell'Ottocento (biblioteca comunale).* (3) *La vecchia piazza montanara o della Quartarola con a sinistra la chiesa di S. Martino demolita nel 1865;* (4) *L'ingresso in città da porta Maggiore con il ponte sul Castellano;* (5) *balcone, oggi demolito, di un giardino prospicente la medesima via.* (Foto cav. Tarquini).

Nell'alto medioevo, l'unità nazionale spezzata se non ancora frantumata, si cercò di salvare l'unità regionale, prima attraverso il ducato firmano, quindi la marca firmana ed infine quella di Ancona. La successiva parziale riunificazione intorno al *regnum italicum* metteva ancor più in evidenza questo carattere, poichè la marca firmana, che al tempo dei longobardi attraverso il ducato di Spoleto formava un'unità con quello di Benevento, intorno al Mille risultava chiusa da una parte dal patrimonio di San Pietro e dall'altra dai residui territori longobardi e bizantini. Ma già ai primi del secolo XIV la situazione era capovolta: raggiunto ormai il Tronto quale confine dei domini — diretti o indiretti, reali o nominali — della Chiesa, nella nuova entità amministrativa della Marca (che non è più di Fermo ma di Ancona) Ascoli aveva già perso molto della sua ragione di vita. È vero che era assicurato il collegamento con Roma, ma bisogna riconoscere che tra le vie ormai predominava la Flaminia con le sue diramazioni al centro dell'Umbria; Ascoli, già punto nodale di una regione, lottò invano per liberarsi da questa nuova situazione di posto di confine, di un confine poi al di là del quale era il favoloso ed immobile Regno, oggetto delle celie che ancor oggi dalla riva settentrionale del Tronto corrono verso quella meridionale. È così che dal 1256 ai primi del secolo XVI Ascoli combatteva le sue gravi guerre, sostenute, specie contro Fermo, per la difesa dell'ultima sua ragione di vita, la vallata del Tronto e il diritto al proprio *navale*. Furono lotte senza grandi speranze in un successo duraturo perchè fondate sull'illusione che un'autonomia comunale, allora decisamente anacronistica, potesse creare le premesse per un ulteriore sviluppo.

Se dalla situazione regionale la città ha assunto la propria vitalità ed in essa ha trovato i propri limiti, dalla situazione topografica ha ricevuto, ripeto, la forma. I fiumi ne hanno facilitato la concentrazione nodale e l'isolamento, che solo oggi è stato rotto prolungando il centro abitato sulle tre principali direttrici.

Il vecchio nucleo merita di essere pienamente rispettato. Intanto, il tessuto viario è così chiaro, così storicamente esatto, che piace. La Salaria entrava, ed entra, in città attraverso una strozzatura che la rocca vigila ed il fiume controlla. La strada consolare diveniva così l'arteria principale costituendo il decumano (oggi il Corso) profilantesi pressochè diritto fino a che non era costretto a svolgersi in un'ampia curva. Si osservi che questa soluzione planimetrica era dettata dalla necessità di condurre il piano stradale alla posizione ed alla quota del ponte sul Castellano (il romano ponte detto di Cecco), donde la Salaria ripartiva per giungere finalmente al mare. Dal meridione invece, dalla valle del Castellano in particolare, entrava in città una strada locale a costituire il sistema dei cardini che, intersecato il decumano con angoli retti, si riconcentravano sul Tronto per penetrare quindi nel Piceno settentrionale. Questo tessuto viario, forse italico, certo chiarito ed affermato nel periodo romano, è durato fino a noi ed assolve ancora, almeno in parte, ai suoi compiti. Il medioevo non lo aveva intaccato in profondità, ne aveva solo vuotato di sostanza una parte, mentre la città si addensava contro la strozzatura attraverso la quale penetrava la Salaria, quasi l'abitato si affrettasse a chiudere con la propria massa inerte il punto più vulnerabile. Successivamente, l'apertura per la Salaria di un nuovo ponte sul Castellano faceva porre l'attenzione sul braccio di via che dal fiume penetra in piazza Arringo. Era questa una strada quasi di campagna, tagliata fuori dal traffico intenso perchè chiusa, alla sua fine, da un dedalo di viuzze. Ancora verso la metà del secolo scorso era lambita da bei giardini pensili di cui rimangono tracce. In questo tronco inerte era però la potenzialità di una buona arteria di penetrazione e, data la mancanza di altre, di attraversamento. Infatti il suo asse con una leggera rotazione poteva essere collegato direttamente con l'ingresso della Salaria in città: in questi ultimi decenni è stata appunto creata un'arteria che ha soppiantato il vecchio decumano, mentre la città ha acquistato la forma a fuso che molto probabilmente in origine essa non aveva e di cui comunque erano state perse le tracce.

Anche se di interesse localizzato mi piace ora ricordare il problema sorto dall'apertura di questa nuova strada, che a metà è pressochè interrotta dal battistero, un bell'edificio del secolo XII. Naturalmente è stato proposto di spostare il battistero stesso, ma a tale soluzione sembra che si opponga la Curia. Non conosco con precisione il pensiero degli interessati, ma come non dare ragione al Presule se si è pensato di portare l'edificio sul colle dove sorge la rocca e precisamente ai giardini pubblici dell'Annunziata? Un edificio così compatto, che già soffre del vuoto che dinanzi gli è stato creato con la demolizione della chiesetta di S. Biagio, non può essere trattato come una qualsiasi erma. E ciò indipendentemente dalle memorie connesse con questo antico testimone della cristianità in Ascoli. È proprio la sua natura architettonica che lo impedisce, che richiede intorno a sè spazi ristretti, dalle visuali limitatissime. Se la nuova dignità di colonnino sparti-traffico assegnata all'edificio non si confà nè con la sua natura nè con le necessità del traffico stesso, meglio sarebbe creare di nuovo, anche a pochi passi dalla posizione attuale, l'ambiente proporzionato ad accogliere un edificio così casto.

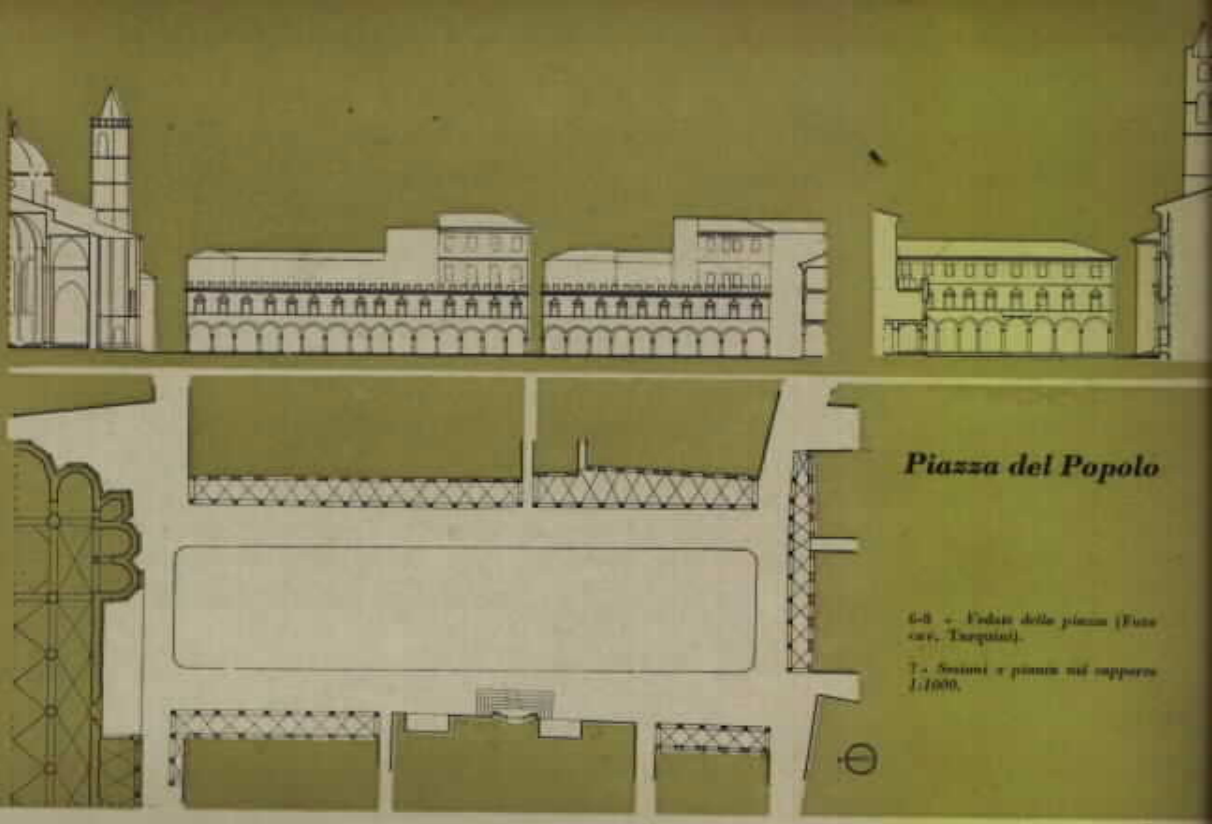
Sul tessuto viario brevemente descritto la città si erige volumetricamente in una seria e pacata espressione. Si trovano in Ascoli molti monumenti interessanti ed anche belli, ma invano cercheremmo l'opera d'arte dove l'intuizione dell'artista si mostri completa ed unitaria.

Eppure Ascoli ha una grazia così uniformemente e finemente diffusa che vince perfino la rude freddezza del travertino, l'abbondante pietra locale. È questa grazia che piace, questo parlare sommessamente, che sa però anche interrompersi in pause espressive che giungono all'occhio ed al cuore.

Si guardi allora la piazza del Popolo, questo spazio così ritmicamente rettangolare, che si apre a metà decumano. Della sua composizione in tal modo si esprime Giambattista Carducci in *Le memorie e i monumenti di Ascoli:* « Quasi di un getto Ascoli questa piazza fondava e nel 1507 bene ordinata ed abbellita giungeva al suo compimento.

« Dinanzi a S. Francesco non fu poco l'accorgimento di alzarvi un edificio a più piani ed a più ordini di logge, al fine di fronteggiare la gran massa della chiesa e di ascondere alla vista l'odiosa scala dei tetti che la retrostante parte montuosa della Città avrebbe mostrato; non nascose però S. Marco... Oggi il triplice ordine di colonne che decorava tal fabbrica è scomparso sotto l'aspetto di una volgare facciata di casa ».

In questa descrizione quasi tutti gli elementi sono stati considerati: la poderosa mole di S. Francesco che presenta verso la piazza il fianco, mentre fa prevedere il movimentato snodarsi delle molte absidi poligonali e l'acuto alzarsi dei due campanili, le une e gli altri animati in una plastica di sicura origine adriatica. Potremmo aggiungere il sapiente gioco dell'arte compositiva gotica, che faceva affacciare la testata della chiesa in una strada frequentatissima ma



6-8 - Vedute della piazza (Fotocave, Tarquinia).

7 - Sezioni e piante sul rapporto 1:1000.

4

7

troppo angusta per permetterne l'osservazione frontale. La stessa descrizione pone l'accento sul problema architettonico relativo all'edificio che avrebbe dovuto fronteggiare la massa della chiesa e ricorda la soluzione adottata, oggi scomparsa in una quieta rossiccia facciata di casa. E non sfuggiva al Carducci neppure la presenza del colle di S. Marco, la ripida altura ora bianca di masse tiburtine ora verde di profondi boschi. Nel panorama e negli orizzonti di Ascoli è così ampia la presenza delle groppe montuose dal verde scuro sempre rinfrescato da abbondanti sorgenti e frequenti piogge, che lo stesso elemento non poteva non essere presente in questa umanissima piazza, seppure giustamente filtrato e dosato.

Completano la descrizione alcune osservazioni sugli edifici marginali che riquadrano lo spazio, quelli cioè meno studiati perchè apparentemente meno impegnativi, i porticati. Sembrerebbe così che questa descrizione fosse completa. Osservo invece come sia fondamentalmente mutila, poichè trascura l'elemento principale che anima la piazza, la rende umana, l'avvicina a noi: la sua cordialità. Ed è proprio per questa caratteristica che i secoli hanno fatto di questo spazio il salotto della città.

Il Carducci la dice creata tutta di un getto: il Pallottino pone il foro romano nell'altra piazza, quella dell'Arringo. Nonostante queste affermazioni io stimo la piazza del Popolo preesistente al rinascimento che l'ha riquadrata con forma così apparentemente regolare: concordo con gli altri che la vogliono l'antico foro. Quell'essere così centrale sia nella topografia della città sia nell'animo della popolazione richiama a vecchissime tradizioni, che non possono essere state imposte da un'opera repentina di ordinamento. Già l'accesso del corso sulla piazza è singolare. Fanno sentire la presenza di uno spazio cordiale ed accogliente tre logge: una loggetta ricavata in una rientranza formata dalle case, l'ampia ed elegante loggia dei mercanti ed infine alcune arcate del porticato della piazza che sono state opportunamente svoltate nella strada.

E tutto questo, faccia piacere o no, è sapientemente nostro, italiano. L'ultimo tratto del decumano, anzi del corso, è e più era il luogo dei taciti appuntamenti tra amici ed amiche: qui ci si incontra, qui ci si sofferma, qui si dicono le prime frasi; lentamente quindi ci si incammina e si entra in piazza; la conversazione si fa allora più ampia, più regolare, diviene anche discussione.

L'architettura sottolinea ed accompagna questo moto e questa cordialità, poichè la parete della chiesa invoglia a volgere verso la piazza. È dovuto alla recente inversione del tessuto viario, inversione che ha spostato l'interesse del traffico dalla vecchissima arteria settentrionale a quella meridionale, se per lo più la piazza oggi offre, come prima impressione, il poderoso sensibilizzarsi della chiesa; ma a chi è accompagnato dal tacito ed accogliente fluire del corso, la chiesa si offre di scorcio, mentre la piazza si presenta con la simpatica sequenza dei porticati.

Alcuni chiamano bramantesca la piazza. Non so quali siano il preciso senso ed il fondamento di tale affermazione: la data di definizione della piazza (il 1507 secondo il Carducci) potrebbe essere effettivamente

9

8

connessa con il viaggio che il grande architetto urbinate ebbe a fare proprio in quell'anno a Loreto « per disegnare molte opere et risarcire quello che bisogna ». E sempre a questo scopo potremmo ricordare che Ascoli fin dal 1502 era entrata nel diretto dominio papale, mentre una buona analogia potremmo anche trovare tra la piazza di Ascoli e quella di Vigevano per la quale è stata discussa, ma non pienamente ammessa, un'azione del Bramante e perfino di Leonardo. Ma l'architettura degli edifici porticati di Ascoli puramente bramantesca non riesco a trovarla. Che, o per la venuta del Bramante nelle Marche o per altre ragioni, vi sia stato allora un afflusso sensibile di costruttori lombardi è innegabile ed è anche innegabile che la rosata coloritura degli edifici della piazza possa fare ripensare alla esuberanza coloristica e decorativa lombarda della fine del secolo XV e dei primi del seguente.

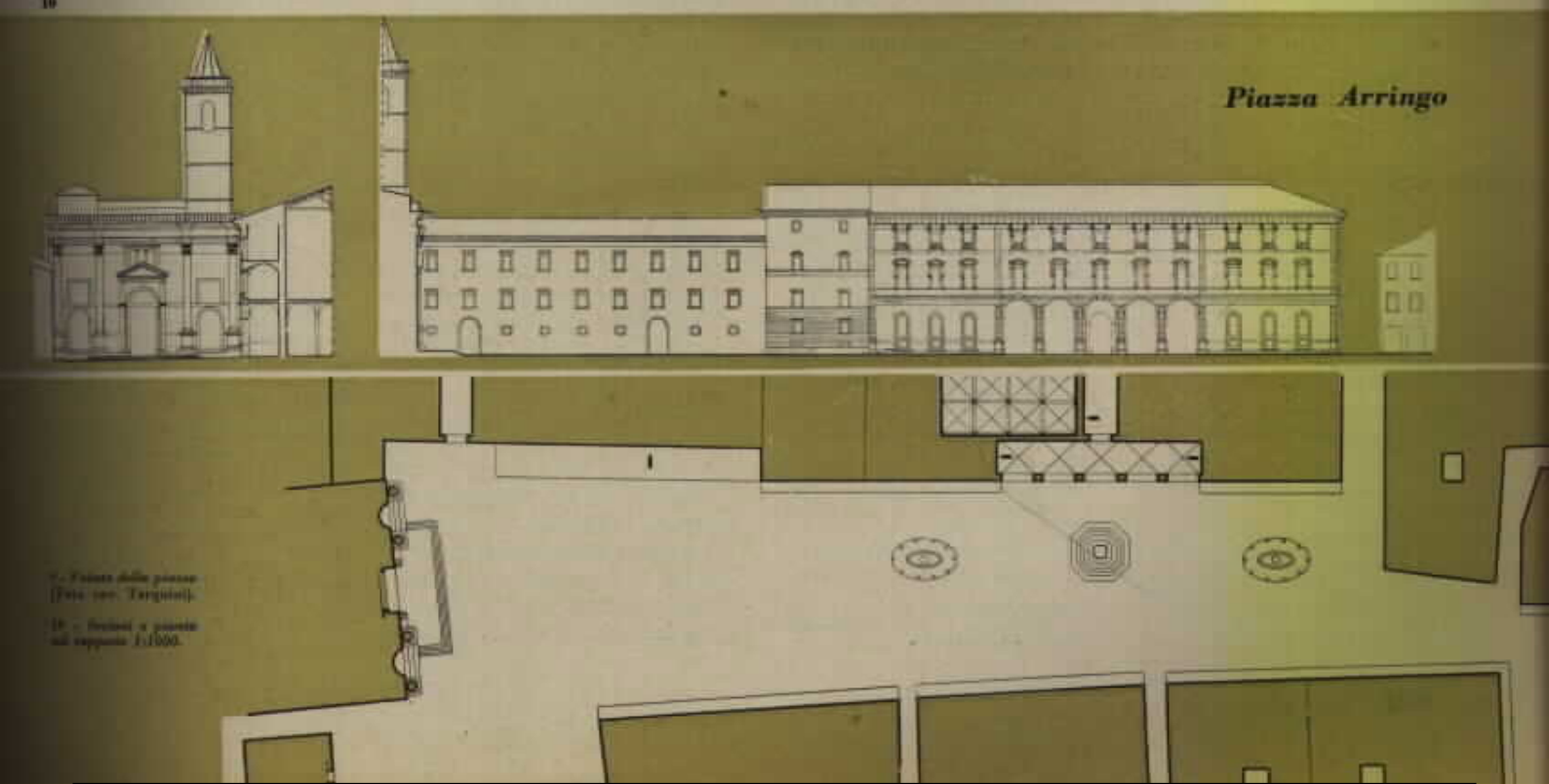
Poichè, questo è lo strano, il tradizionale sempre presente uso del locale travertino qui è stato interrotto per quello dei laterizi. Non si può così non osservare che se questo uso, localizzato nella piazza, è stato portato da artefici stranieri, gli abitanti lo hanno pienamente accettato e voluto e conservato perchè la piazza potesse assumere quel caldo rosso tono che è tanta parte della sua cordialità. Proporzionata all'uomo è poi l'architettura: porticati ampi all'interno, ma bassi. Alcuni fusti delle colonne non superano il metro e mezzo. Ne sono nati degli edifici secondo i canoni sproporzionati in altezza: eppure non saprei proprio apprezzare il più corretto alzarsi delle colonne e del prospetto nel breve tratto di porticato costruito durante il secolo scorso.

Monumentale è invece la piazza Arringo (meglio dell'arringo), secondo alcuni perennemente risorgente sul vecchio foro italico: ed è anche schiettamente ascolana nel materiale usato e nell'architettura. Forse Cola dell'Amatrice innalzò la facciata cinquecentesca del duomo, mentre successivamente Giuseppe Giosafatti ammorbidiva con le sinuose forme delle cariatidi, specie di quelle femminili del primo piano, la forte facciata barocca del palazzo comunale che egli aveva innalzato. Eppure anche in questo ritmico insieme rinascimentale e barocco è reperibile il segno locale od individuale che lo fa esulare dagli schemi scolastici: in quel vastissimo anzi lunghissimo spazio nessuna concessione è fatta al gusto dell'epoca per le prospettive centrali, per le grandi vedute frontali. Anche della cattedrale, che oggi si presenta frontalmente a chi percorra la nuova arteria, la visione era vincolata al chiuso della piazza; non si parli poi del palazzo comunale che anche ora presenta le sue forti masse in scorcio.

Comunque i tempi hanno finito col trasformare in aulica questa parte della città che contiene così profondi ricordi della prima cristianità e del comune, di quel comune, come tanti altri battagliero, che qui aveva avuto il suo primo centro. E non mi dispiace che la piazza mantenga inalterato quel vecchio nome di arringo, appunto nella forma da noi meno usata ma più vicina all'originale germanico, ad indicare il luogo dove gli anziani si adunavano in circolo a *consulere*, parola latinamente bella, sulle sorti della comunità.

Enrico Sisi

10



9 - Facciata della piazza (Foto cav. Targiani).

10 - Sezioni e piante nel rapporto 1:1000.

Valle d'Aosta

Esigenza di un Piano territoriale

Nei giorni 7 e 8 luglio, l'Istituto di Architettura Montana (IAM) organizzò una visita ai principali Comuni della Valle d'Aosta perchè gli architetti partecipanti potessero esaminare i Piani Regolatori approntati per quei Comuni.

Si tratta di incarichi assegnati dalla Regione Autonoma nel 1953 ed è doveroso qui ricordare l'utilissimo interessamento del prof. Carducci per la riorganizzazione dei sette paesi di Valtournanche, Pila, Ayas, Courmayeur, Cogne, Près St. Didier e Gressoney e nel tentativo di arrestare la speculazione fondiaria alla quale pare non possano sfuggire in Italia neppure le regioni paesisticamente o storicamente più interessanti.

L'iniziativa, tuttavia, per quanto lodevole, non era destinata a un pieno successo: innanzitutto la Regione, dopo aver affidato gli incarichi, demandò ai vari comuni la responsabilità dei Piani; in secondo luogo questi rimangono opere compiute in se stesse, ma sconnesse nell'insieme per la mancanza di un Piano di Coordinamento della Valle che riunisca in una organica continuità i diversi atti di pianificazione. Infine, dato l'atteggiamento assunto dalle diverse Amministrazioni comunali sembra quasi che quei Piani Regolatori rischino di trasformarsi in uno strumento — tanto più pericoloso quanto legale — lasciato all'arbitrio degli Amministratori e non sempre in accordo col significato della pianificazione urbanistica. L'esame dei piani approvati dai Consigli Comunali denuncia infatti una situazione singolare: i Piani che incontrano minori ostacoli sono quelli più vicini alla semplice programmazione di opere pubbliche o all'ampia valorizzazione fondiaria; al contrario, quei piani che, per volontà degli autori, tentano di superare una così schematica concezione dell'urbanistica, indirizzandosi verso la valorizzazione sociale ed economica del suolo, nell'interesse di tutti gli abitanti, sono scarsamente considerati o addirittura rifiutati.

Probabilmente, gli aspetti negativi riscontrati potrebbero essere eliminati, qualora si affrontasse il problema della pianificazione in senso integrale, abbandonando cioè l'idea del Piano Regolatore come episodio a se stante, in vista di una completa riorganizzazione del territorio, capace di contemplare gli interessi di ogni singolo paese ed insieme di tutta la zona da pianificare. E tanto più varrebbe la pena di operare un simile tentativo in una zona come la Valle d'Aosta. La Regione autonoma presenta infatti alcune caratteristiche estremamente favorevoli per l'avvio del Piano di Coordinamento Territoriale. È politicamente omogenea, non è troppo estesa, il condizionamento geografico del tutto favorevole ne fa una vallata di alto valore turistico e paesistico. In Valle d'Aosta non ha senso parlare del singolo problema di un determinato paese, ma piuttosto dei problemi della Vallata come tale. Le principali risorse della Valle sono infatti l'industria turistica destinata ad un sempre maggiore sviluppo e la produzione di energia elettrica, per l'intero Piemonte. In questo senso la Regione deve essere favorita, senza dover tuttavia scontare con la distruzione delle sue bellezze naturali i vantaggi che le possono derivare. Le esigenze della industria turistica non dovrebbero in alcun modo incidere sulla naturale sistemazione di luoghi tradizionali, così come le esigenze della economia industriale dovrebbero adeguarsi, senza creare discontinuità, all'ambiente circostante. Infine, alcuni scorci di paesaggio non dovrebbero per nessuna ragione essere violati.

Ma evidentemente un simile equilibrio tra conservazione del patrimonio artistico naturale e creazione di strutture nuove è difficilmente raggiungibile senza un piano di coordinamento che combini tra di loro i diversi piani regolatori comunali e che traduca in termini urbanistici un impegnato programma culturale economico e sociale relativo a tutta la regione.

E a questo proposito è necessario rilevare come la Valle d'Aosta non disponga ancora di alcuna norma legislativa nel settore dell'urbanistica, nonostante la Costituzione Italiana conceda tale potere alle Regioni Autonome. Sarebbe dunque augurabile quanto necessario che il Consiglio di Valle predisponesse il proprio strumento legislativo e, in omaggio ai reclamati principi di autonomia locale, istituisse una propria Sezione Urbanistica. Questo potrebbe essere l'inizio della preparazione del Piano di Coordinamento Territoriale e in un momento particolarmente favorevole, quando cioè, dopo una parentesi triennale, il Piemonte riprende gli studi per il proprio Piano di Coordinamento ed il Canavese, all'imbocco della Vallata stessa, si dirige in modo ormai concreto verso la pianificazione regionale.

1. Valtournanche - 2. Pila - 3. Ayas - 4. Courmayeur - 5. Cogne - 6. Près St. Didier - 7. Gressoney.

Piemonte

Piani regolatori generali comunali

Ivrea

Il P.R.G. di Ivrea è stato adottato con delibera consigliare del 28-3-1956 n. 34, approvato dalla G.P.A. il 22-5-1956. È stato pubblicato il 27 luglio 1956.

Bra

Con Decreto del Presidente della Repubblica in data 14 aprile 1956, è stato approvato il Piano regolatore generale del comune, redatto dall'arch. Morini.

Mondovì

Il Piano, la cui redazione è stata affidata agli architetti Vaudetti, Vernetto, Vigliano vincitori del Concorso, è stato adottato all'unanimità il 14 aprile 1956, con delibera tuttora alla approvazione della G.P.A.

Torino

Il Piano è stato studiato da una Commissione Generale di 34 membri e da una Commissione Esecutiva di 9 membri, in collaborazione con gli Uffici tecnici comunali; è stato adottato con delibera consigliare del 7 aprile 1956, approvata dalla G.P.A. il 28 giugno 1956; il 20 agosto è scaduto il periodo della pubblicazione.

Vercelli

Nel febbraio 1956 l'Amministrazione Comunale ha affidato la redazione del Piano agli architetti Perelli, Lissoni, Jori, Vaudetti, Vigliano, vincitori del Concorso bandito alla fine del 1954. Il piano è attualmente in fase di studio.

Nello Renacco

Milano

La pubblicazione del numero di Milano non poteva non suscitare reazioni e commenti. Contro il piano e la sua pubblicazione si è scagliato violentemente Antonio Cederna, che sul « Mondo » (16 giugno, 10 luglio, 14 agosto) dopo aver elargito ironici apprezzamenti sugli urbanisti italiani accusati di insensibilità di fronte alla distruzione del patrimonio artistico e naturale delle nostre città, incolpa particolarmente « Urbanistica » di aver *celebrato* il piano di Milano, definito a suo avviso *disastroso e pessimo sotto tutti i punti di vista*, di averlo pubblicato in modo *acritico, decorativo, accademico e inutile*, di aver illustrato *le peggiori alzate d'ingegno dei pianificatori comunali milanesi*, di *approvare* tutti gli sventramenti passati e... futuri, tacciandoci quindi di *essere servi degli sventratori*, e così via.
Reazioni di altro genere si sono verificate all'interno del Direttivo della Sezione Lombarda dell'I.N.U. sia per la mancata pubblicazione su « Urbanistica » di un articolo a firma dell'arch. Piero Bottoni, sia per le accuse di Cederna, che implicitamente investono le responsabilità degli autori e collaboratori del Piano di Milano.
Due parole, anzitutto, sull'articolo di Bottoni.
In fase di preparazione del numero 18-19 era stata chiesta un'ampia collaborazione agli amici milanesi dell'I.N.U. concordando con essi un referendum di opinioni ed un certo numero di articoli integrativi del materiale già raccolto, fra i quali una illustrazione tecnica del P.R. da parte dell'arch. Bottoni che, nella sua qualità di estensore della relazione ufficiale del P.R., era il più indicato a svolgere questo incarico. Purtroppo i 24 intervistati non fornirono risposta ed alcuni studiosi, interpellati per le collaborazioni, o risposero in modo negativo, o, per diversi motivi, non poterono assolvere l'incarico; cosicchè il numero non potè sviluppare quella molteplicità di temi e di punti di vista che erano stati programmati. In particolare l'articolo di Bottoni, che nel frattempo era stato consegnato, non fu pubblicato sia perchè ricalcava troppo da vicino, ed in gran parte anzi ripeteva, l'intervento svolto dallo stesso in sede di Congresso a Genova e già pubblicato a pag. 197 del n. 15-16 di « Urbanistica », sia perchè, a nostro giudizio, non sviluppava sufficientemente il tema che gli era stato proposto, cosicchè dovevamo a malincuore rinunciare anche a questa parte illustrativa, senza potere, per difetto di tempo, sostituirla o integrarla.
Il Consiglio Direttivo della Sezione Lombarda dell'I.N.U., ci chiede ora di pubblicare l'articolo di Bottoni ed un chiarimento che illustra i rapporti degli urbanisti milanesi con il P.R. e controbatte alcune delle accuse del Cederna. Aderiamo volentieri alla richiesta pubblicando l'uno e l'altro, lasciando ai lettori trarre le conseguenze, soprattutto per ciò che riguarda la polemica cederniana, che, a nostro avviso, rischia di sortire sterile se non si traducono in concrete proposte le dichiarazioni programmatiche del principio della preservazione ambientale, offrendo, in sede e tempi adatti, realistiche e serie alternative che si inseriscano nel quotidiano dramma e nelle vive forze della pianificazione urbana.
Per conto nostro, anche dopo questi episodi, confermiamo il convincimento già espresso sul piano regolatore di Milano: essere questo un esperimento positivo, per gli aspetti procedurali e per i risultati concreti, di pianificazione anche se su alcuni dettagli esecutivi, non solo del centro ma soprattutto della periferia, possiamo non concordare. Giudicare il piano di Milano dalle sole realizzazioni attuali del centro significa commettere un errore fondamentale. Bisogna infatti tener conto dei tempi di attuazione dei piani: ciò che oggi si vede portare a termine ha spesso la sua lontana radice in operazioni che risalgono a 10 o a 20 e più anni addietro e che hanno condizionato anche i più recenti interventi, così come fra 5 o 6 anni, esaurita l'onda ritardata dei più antichi interventi, saranno assai più esplicitamente visibili gli effetti del piano del '53, e fra 8 o 10 si raccoglieranno più ampiamente i frutti della revisione in atto.
Ciò che conta soprattutto, a Milano, è che, a differenza ed in anticipo su tutte le grandi città italiane, si è istituita una procedura viva e nuova, che ha tutti i presupposti per trasformarsi, solo che lo si sappia volere, nella auspicata pianificazione continua: e ciò non è da poco.

Giovanni Astengo

Comunicazione del Consiglio Direttivo della Sezione Lombarda dell'INU

Dopo la pubblicazione del Piano Regolatore di Milano nel numero speciale della Rivista « Urbanistica » e la polemica che ne è seguita si rende necessario far conoscere pubblicamente il pensiero del Consiglio direttivo della Sezione Lombarda dell'INU attraverso delle precisazioni che chiariscano la posizione dei suoi membri in primo luogo nei confronti del Piano Regolatore e dell'Amministrazione del Comune di Milano, in secondo luogo della Rivista « Urbanistica » e infine delle critiche comparse sul settimanale « Il Mondo ».

I. - *Il Piano Regolatore di Milano è stato redatto da un sistema di Commissioni, composte, nella grande maggioranza, da membri della Sezione Lombarda dell'I.N.U. i quali, attraverso un Concorso di idee, un Convegno, e ad una serie di riunioni svolte secondo un organico piano di studio e in collaborazione con funzionari del Comune, pervennero nel 1947 alla redazione di un Piano generale, firmato da tutti i partecipanti allo studio.*

Parte integrante del Piano 1947 era una Relazione (Relatore generale arch. Bottoni) che stabiliva i punti fondamentali per l'attuazione, e condizionava di conseguenza la validità del progetto nel suo insieme. La responsabilità quindi del Piano 1947, nei limiti di questa sua prima edizione, è ovviamente assunta e ribadita dagli estensori dello stesso. Cessa tuttavia la responsabilità dei membri delle Commissioni progettiste nella successiva fase di sviluppo e di adattamento del Piano, svolto dagli Uffici del Comune con l'assistenza in una prima fase di una Commissione ridotta nella quale erano elettivamente rappresentati i progettisti del Piano, e successivamente dalla Commissione Urbanistica con funzioni consultive, nominata dal Comune stesso, nella quale furono progressivamente esclusi pressochè tutti gli estensori della prima edizione del Piano, e nella quale fu data prevalenza ad altri consulenti, che erano in parte anch'essi membri dell'I.N.U., ma estranei alla primitiva progettazione. Lo sviluppo ecclettico che è derivato da questa discontinuità, specialmente attraverso la redazione dei Piani particolareggiati, ha concorso a modificare in parte gli stessi concetti informatori e le premesse dello studio di base. Soltanto nel 1955, di fronte alla situazione determinatasi da questa mancata continuità di sviluppo coerente degli studi, il Comune a due anni dall'approvazione del piano, sentì la necessità di rivolgersi di nuovo ad un gruppo dei primitivi progettisti per una revisione del lavoro compiuto ed un nuovo ridimensionamento delle nuove abitazioni articolato per singole zone.

I Piani particolareggiati sono al di fuori della responsabilità dei progettisti del Piano del 1947, sia per le singole soluzioni, sia per il metodo con il quale furono progettati. Su tali argomenti furono fatte critiche esplicite attraverso interventi, relazioni e mozioni, tanto al Congresso dell'I.N.U. di Genova (1954) quanto al Convegno di Firenze (1955), dei rappresentanti della Sezione Lombarda (Belgioioso, Bottoni, Cerutti, Gardella, De Carlo, Pollini ed altri).

Alcuni piani particolareggiati di recente progettazione, come quello per il Centro direzionale, hanno suscitato particolare reazione e saranno oggetto, in sede appropriata, di esame critico da parte della Sezione Lombarda.

Va detto poi che la politica di attuazione del Piano svolta nelle fasi amministrative dal Comune o mancò o fu per lo più inconseguente rispetto alle premesse del Piano, così che vennero a cadere, già in questi primi anni di attuazione, alcuni degli elementi positivi contenuti nel progetto originario.

II. - *In merito al volume della Rivista « Urbanistica », il Consiglio della Sezione rende noto che aveva ritenuto opportuno predisporre in relazione alle ragioni suddette un ampio articolo scritto dall'arch. Bottoni che oltretutto ribadiva le obbiezioni già sollevate nel corso dei Convegni sopra citati.*

Tale premessa avrebbe contribuito a chiarire la posizione e le responsabilità collettive e individuali dei collaboratori del Piano, ed avrebbe forse per di più rese superflue alcune delle argomentazioni contenute negli articoli del settimanale « Il Mondo ».

La mancata pubblicazione di tale articolo nel testo della Rivista « Urbanistica », che per altro costituisce un contributo fondamentale alla conoscenza del Piano, ha potuto dare l'impressione di un assenteismo da parte dei responsabili della Sezione Lombarda; di conseguenza il Consiglio Direttivo della Sezione ha chiesto alla Direzione della Rivista « Urbanistica » che in un prossimo numero venga stampato l'articolo in oggetto.

III. - *Quanto agli articoli di Antonio Cederna comparsi su « Il Mondo », che precedono e seguono la lettera dell'architetto Astengo, direttore di « Urbanistica », il Consiglio si rammarica che l'impostazione polemica e la susseguente discussione, con spunti di carattere personale, si siano avviate con un tono che impedisce un serio accostamento critico al problema che sta a cuore allo stesso articolista.*

L'importanza, anche di natura culturale, che il nuovo Piano conserva, non può essere minimizzata con la disinvoltura con la quale il Cederna, nel suo primo articolo, mentre ne riconosce il valore, dichiara fallita ogni possibilità d'attuazione di tutte le serie qualità del Piano (blocco del verde agricolo, assi attrezzati, centro direzionale, zonizzazione). Se parte di tali possibilità sono invero compromesse, una indifferenziata generalizzazione non fa che nuocere alla chiarezza dell'analisi e finisce col favorire, gettando un'ombra di generico pessimismo su tutto l'assieme, proprio quelle forze della speculazione spicciola che dalla confusione traggono interesse per le loro piccole o grandi manovre, ai limiti della regolamentazione.

È bene poi chiarire che lo studio del 1946-47, che diede origine al piano approvato del '53, è derivato da proposte singole e di gruppi, assai più radicali (ad es. il Piano A.R.) che si proponevano proprio il salvataggio del vecchio centro storico in opposizione al Piano del 1934 in particolare restituendo la funzione residenziale al vecchio centro. Il nuovo Piano dovette però innestarsi, sul terreno della realtà, su quanto era già stato compromesso dal piano precedente.

In esso furono aboliti i notevoli « tagli » previsti nel centro dal piano 1934 (ad es. prolungamento di corso Matteotti oltre piazza della Scala) ma rimase, sia pure ridotta, la famigerata « Racchetta ». La trasversale Est-Ovest, già inclusa nel Piano del 1934 (la metà Sud della « racchetta » del Piano degli « Urbanisti » al concorso del 1926) può certamente essere discussa e lo è stata infatti lungamente in seno alle Commissioni che hanno redatto il P. R. La situazione era in questo punto già in gran parte compromessa dalle numerose convenzioni stipulate coi privati; il primo tratto, sopratutto, da S. Babila a piazza Missori, poteva, a causa degli impegni presi dal Comune, essere considerato fino da allora praticamente un fatto compiuto (ed anche in parte realizzato sul terreno) con le conseguenti demolizioni di S. Giovanni in Conca e di parte dell'Istituto Beccaria. Ciò del resto si verificava per tutto il sistema di piazza S. Babila e di Largo Augusto, deprecabili esempi di urbanistica sventratoria, portata innanzi con mano ben pesante e col favore della speculazione edilizia. Molti argomenti potevano allora essere portati in seno alle Commissioni pro e contro il completamento della trasversale nel secondo tratto da piazza Missori a via Vincenzo Monti: tra l'altro fu rilevato che le funzioni di « drenaggio » alle quali tale arteria assolve, avrebbero dovuto essere perseguite con altre soluzioni ancor più discutibili e gravose. La decisione prevalsa di mantenere tale secondo tratto, pur con un percorso in parte variato, era stata però condizionata da alcuni vincoli, così definiti (Cfr. Relazione del P. R. pg. 83):

1°) destinazione della fascia lungo i due lati della nuova strada a costruzioni di carattere residenziale;

2°) limitazione della densità volumetrica di costruzione a quella attuale;

3°) realizzazione posposta ai provvedimenti economici e di attuazione del nuovo Centro direzionale.

Si tratta di precisazioni assai importanti. Secondo quanto risulta dalla Relazione illustrativa del P. R. ogni sforzo e ogni impegno dell'Amministrazione Comunale avrebbero dovuto essere indirizzati alla attuazione del Centro direzionale, completato dagli assi attrezzati; la costruzione della trasversale avrebbe dovuto essere posticipata nel tempo. Il ritardo nello stipulare la convenzione tra il Comune e le Ferrovie Varesine, procrastinando la realizzazione del Centro direzionale ha spostato nel tempo i termini di questa premessa.

Ora certamente la realizzazione in atto troppo affrettata di tale strada, causando un ulteriore notevole sviluppo edilizio nel vecchio Centro, è destinata a compromettere e a rendere ancora più difficile la creazione del nuovo e di conseguenza quella diversa configurazione della città, che costituiva il fine ultimo del nuovo P. R.

La zona a verde tra S. Lorenzo e S. Eustorgio, progettata su un'area letteralmente distrutta dai bombardamenti non è affatto la sostituzione di una artificiosa « zona archeologica » all'ambiente di un quartiere vivo, ma l'inserimento di uno spazio verde in luogo di una ricostruzione edilizia, là dove era possibile farlo per le avvenute demolizioni, in un settore particolarmente povero di vegetazione.

È vero che i Piani particolareggiati inerenti ad alcune zone del centro che erano state compromesse dal Piano del '34, così come alla « racchetta » od alla sopradetta zona a verde sono da disapprovarsi in pieno per l'arbitrarietà, la povertà, lo schematismo quasi puerile della loro concezione, ma la critica ad essi è già stata espressa dagli esponenti della Sezione in una forma che trascende la discussione sulla validità delle singole soluzioni e che pone in discussione il sistema stesso dei rapporti tra urbanistica ed architettura nei Piani particolareggiati.

I moventi della polemica di Cederna vanno accettati e condivisi in linea di principio nel senso di opporsi decisamente al perpetuarsi di sistemi pianificatori che sacrificano tuttora con disinvoltura ambienti, ancor più che monumenti diciamo noi, nei centri storici delle nostre città.

Oltre al fatto però che negli articoli in causa, e soprattutto nella replica alla lettera di Astengo, si trovino asserzioni gratuite, inesatte e tendenziose sia sulle persone che sui fatti, va rilevato che i temi proposti nella prassi della pianificazione urbana investono una problematica molto più complessa che non la semplice denuncia della necessità di conservazione del patrimonio storico.

È proprio nell'interesse di questa conservazione che chi se ne fa paladino non dovrebbe accontentarsi di scagliarsi con invettive che sfiorano talvolta la demagogia ma che non toccano l'essenza dei problemi, contro fatti e persone. Gli aspetti sociali, igienici, economici e tecnici che condizionano la soluzione del problema non sono mai considerati nè in questi nè in altri scritti del Cederna, mentre facendo di ogni erba un fascio, vengono sommariamente giudicati coloro che con molto maggior senso di responsabilità hanno dato prova di affrontarli nel campo concreto degli studi e delle realizzazioni. A questo proposito non si può che esplicitamente aderire a quanto Astengo scrive nella sua lettera.

La sfiducia e la negazione continua di ogni valore alle possibilità dell'architettura contemporanea che trapela, anche quando non è esplicita, attraverso gli scritti di Cederna, deve rendere perplessi sulla chiarezza di alleanze che rischiano di trascendere i limiti di una polemica.

Non è certo col minare l'autorità dell'I.N.U. e col mettere genericamente in dubbio la competenza e l'attività dei suoi esponenti che si possono salvare le città; la critica ed il richiamo alla coscienza dei singoli e dell'Istituto va fatto con un senso di responsabilità almeno pari a quello che ad essi si richiede.

Riteniamo che sarà ottima occasione per lo sviluppo di una più seria e leale discussione critica quel Congresso dell'I.N.U. che avrà luogo nel prossimo ottobre a Torino.

Il nuovo piano regolatore: idee informatrici e aspetti principali

di Piero Bottoni

Nella mia qualità di relatore generale del nuovo piano regolatore di Milano mi sono più volte chiesto, nel lungo periodo che precedette la sua approvazione ufficiale, se le intenzioni teoriche degli urbanisti che l'avevano redatto erano state sufficientemente espresse e se esse avrebbero resistito all'esame del Ministro dei Lavori Pubblici e successivamente al banco di prova della realizzazione.

Il supremo consesso dell'urbanistica ufficiale italiana, la Sezione VI del Consiglio superiore, col suo responso, ha convalidato le speranze dei redattori e per di più ha voluto confermare la validità del progetto sul piano reale riconoscendo ad esso una perfetta identità tra le soluzioni urbanistiche e le direttive che erano state espresse nella sua relazione. Si sono pure riconosciute, nei mezzi indicati nella parte economico-giuridica di quella, le possibilità di una realizzazione del piano stesso «i cui criteri e direttive si ravvisano pienamente ammissibili e rispondenti al migliore e più razionale assetto del territorio urbano».

Quali dunque i criteri fondamentali di questo piano?

Essi erano: l'inserimento del piano in uno schema di piano regionale; il decentramento delle industrie con la ubicazione di nuovi grandi complessi industriali nella zona avente come asse la direttrice Milano-Rho-Sesto Calende; la creazione di un nuovo «centro direzionale» a nord del vecchio centro, corrispondentemente al naturale sviluppo della città e ad integrazione degli interessi economici direttivi del vecchio centro.

Altra caratteristica del piano era la zonizzazione dell'intero territorio comunale e, in particolare, la destinazione a verde agricolo di molta parte dei terreni posti al di fuori dei limiti dell'aggregato urbano; lo sviluppo della città per quartieri attrezzati per una sufficiente autonomia. La creazione dei «grandi assi» stradali, attrezzati per il traffico di penetrazione della regione nell'aggregato urbano, e, infine, il tracciamento di arterie tangenziali per il traffico esterno.

Queste direttive generali furono sempre conservate nelle fasi successive di esame e approvazione del piano, anche se il decreto di approvazione del 1953 apportava alcune modifiche al piano adottato dal Consiglio comunale in data 12-7-1950, piano che a sua volta aveva subito alcune varianti rispetto a quello studiato dalle Commissioni ed edito nel 1947.

Esaminiamo ora dettagliatamente le caratteristiche più salienti del piano.

Prima di tutto l'inserimento in uno schema regionale.

Evidentemente, non essendo stato ancora definito un piano territoriale, era impossibile trarre dei dati per l'inserimento in esso del piano comunale; e quindi si dovette procedere ad una specie di extrapolazione attraverso la formulazione di alcune ipotesi fondamentali che riguardassero quei particolari argomenti che potevano appunto avere un collegamento anche col piano comunale. Solo quindi delle ipotesi hanno retto in un primo tempo l'andamento del piano, ipotesi che del resto si sono confermate valevoli anche in sede di piano territoriale quando questo fu molto più tardi ripreso e venne sviluppato, come ancora è attualmente, a Milano.

Senza entrare nei dettagli ricordo che furono individuate differenti zone della regione per tipo quali: zone ad economia agricola povera o fiorente, ad economia industriale, artigianale, turistica, boschiva, residenziale, in atto o in divenire.

In base a questa individuazione fu possibile indicare *zone da considerarsi integrative dell'organizzazione della città* per particolari complementi di funzione. Così ad esempio, per quanto riguarda la residenza, furono individuate zone fra i 12 e 50 km. adatte a nuclei residenziali autosufficienti in relazione alle industrie decentrate;

per l'espansione delle industrie cittadine furono individuate zone entro i 12 km., zone industriali queste, sia per il *decentramento dei grandi complessi industriali*, sia per l'istituzione di medie e piccole industrie integrative. Quale esempio di provvedimento per l'industria citerò una integrazione minima prevista per la zona di Lambrate, uno sviluppo della zona di Sesto San Giovanni e Corsico, la creazione ex novo di una grande zona industriale a ovest della città oltre minori ritocchi fatti in sede di approvazione del piano. È stata prevista una regolamentazione delle industrie attraverso il riordinamento dei comuni limitrofi, la creazione di zone favorite fiscalmente, una stretta regolamentazione speciale vincolativa per le industrie nelle altre zone, la proibizione assoluta di industrie in certe zone, l'esclusivo orientamento della costruzione di case popolari verso la zona industriale, la creazione di *zone di attrazione per l'industria* a 12-18 km. dalle città, con quartieri residenziali posti a Km. 3,5 da esse, in direzione di Milano.

Gli scopi di questo collegamento fra piano comunale e piano regionale erano, prima di tutto, di organizzare le forze produttive e sociali della regione in modo da equilibrare l'organizzazione dei centri minori nei riguardi di quello che era il capoluogo; in secondo luogo organizzare viceversa la città in relazione alla sua particolare funzione direzionale nella regione, creando un presupposto per l'inserimento, non solo del piano comunale nel piano regionale, ma anche del piano regionale in un piano nazionale. In terzo luogo creare le condizioni per arrestare l'inurbamento incontrollato e a tal fine migliorare l'organizzazione locale di tutti i piccoli centri e migliorare quella dei trasporti alla città. Occorre ricordare che lo sviluppo dell'urbanesimo e della motorizzazione come fenomeni contemporanei hanno creato poi dei problemi gravissimi nella zona centrale della città con fenomeni che, si può dire, determinano un circolo chiuso dal quale difficilmente la città potrebbe uscire se non affrontando una formula nuova che è appunto quella che è stata studiata nel piano.

L'insufficienza delle strade nella parte centrale della città e viceversa il continuo aumento delle attività commerciali in essa non furono purtroppo combattute e frenate dal fatto degli avvenuti bombardamenti di guerra. Proprio su quelle aree, che erano state liberate, disgraziatamente liberate dai bombardamenti (vedi fig. 1), si è ricostruita la vecchia città, praticamente sui vecchi tracciati, ma con la aggravante che l'aumentata pressione di carattere economico e degli interessi commerciali verso il centro, ha indotto la speculazione ad uno sfruttamento maggiore delle aree e quindi ad una maggiore altezza degli edifici con una conseguente maggiore intensità edilizia. E dove è stato effettuato un allargamento delle strade, ivi, per l'aumento delle altezze e degli interessi commerciali, si è verificato un aumento su scala geometrica del numero dei veicoli: un circolo vizioso.

L'attuale centro di Milano, il vecchio centro, ha un carattere così chiaramente direzionale che occorreva trovare una soluzione proprio per correggerne il carattere e trasformarlo lentamente in un centro di rappresentanza e residenza più che di direzione. Entro il quadro di questa impostazione fu immaginata la creazione di un nuovo centro, un centro verso il quale avrebbero dovuto, e dovranno, defluire le attività di carattere direzionale, non solo della città, ma anche della regione. È questo il punto dove il piano regionale si incontra col piano comunale. Ed è ap-

punto qui che si trova la chiave di volta di tutta l'impostazione del piano stesso. Per dare un'idea dell'enorme pressione determinata dagli interessi commerciali nel vecchio centro e quindi della difficoltà di risolverne i problemi urbanistici attraverso gli espropri, sia per l'allargamento delle strade che per il rifacimento di determinate zone, basti citare per esempio, fra i tanti, questo fatto: l'area di un grattacielo oggi in costruzione in pieno centro è stata comprata, venduta, ricomprata e rivenduta in un periodo di cinque anni e mezzo con un passaggio di valutazione progressiva da 250 - 350 - 500 - 700 a 900 milioni. È chiaro che anche poche migliaia di metri quadrati di aree di questo genere, che dovessero ad esempio espropriarsi per un allargamento stradale, richiederebbero al Comune cifre colossali e con questo neppure sarebbe risolto il problema del centro.

Unica soluzione era quindi quella del decentramento attraverso la creazione altrove di un centro sussidiario. Questa nuova funzione veniva largamente facilitata con la creazione di rapide comunicazioni dalla regione a questo nuovo centro direzionale. Ecco sorgere così il concetto integrativo di assi, di grandi assi attrezzati, che con direzione nord-sud ed est-ovest (le due grandi direzioni fondamentali dei traffici attorno alla città di Milano), collegassero la regione al centro direzionale stesso. Sono chiaramente visibili, nella illustrazione schematica che si presenta, sia il centro direzionale che i due grandi assi tangenti ad esso; dei due assi uno proveniente da est collega la Via Emilia con la strada Padana superiore per Torino, l'altro collega le grandi strade provenienti dallo Spluga e da tutta la zona a nord della città di Milano con quelle provenienti dalla zona sud e da Genova. Il gruppo di strade che costituiscono il sistema generale della viabilità attorno a Milano è stato poi completato da quattro arterie destinate a deviare tangenzialmente alla città il traffico di transito che attualmente è obbligato ad attraversarla. Di queste quattro strade, tre sono più vicine agli attacchi delle grandi strade cittadine e una prende addirittura il traffico assai lontano da Milano: parlo della strada tangenziale che da Binasco porta verso nord e quasi non si avvicina alla città stessa; questo complesso di strade è quello che praticamente costituirà nella città futura l'allargamento della maglia degli interessi e dei traffici e praticamente toglierà una notevole quantità di essi da quello che è il vecchio centro.

Il decentramento industriale, che è un altro punto del piano di Milano è previsto in questa forma: innanzitutto un orientamento verso la regione secondo un asse (che è poi l'asse del futuro canale navigabile previsto nella direzione Milano - Sesto Calende) lungo le valli del Seveso e dell'Olona, valli che già presentano caratteristiche favorevoli ad un assetto industriale anche per la presenza di grosse industrie. Viceversa, nei pressi della città, il piano prevede, nell'ambito del piano comunale, una zona a carattere industriale destinata ad accogliere la grande industria cittadina.

Nella planimetria generale della città è visibile il complesso delle nuove zone industriali previste. Si noti fra di esse nel settore sud-ovest del piano, l'unica grande zona industriale veramente nuova nel piano della città di Milano, quella cioè che si trova a nord-ovest della strada Vigevanese presso il quartiere Lorenteggio e che appunto si prolunga in direzione del canale navigabile. Di questa zona, in sede poi di approvazione di piano definitivo, una parte fu stralciata perchè si ritenne che fosse eccessivamente grande per le attuali necessità. Viceversa una integrazione della zona industriale della Bovisa, che era stata bloccata nel piano precedente, è stata prevista in modo da ampliare la zona stessa.

In altre zone periferiche, comprese fra l'aggregato urbano e i confini amministrativi del Comune, è individuabile, nella planimetria, un complesso notevole di aree vincolate per circa novanta milioni di metri quadrati, con destinazione a verde agricolo. Questa caratteristica del piano di Milano, di avere bloccato i terreni al di fuori dell'aggregato urbano con destinazione agricola, è una delle più discusse sul piano pratico sebbene giuridicamente sia stata largamente riconosciuta in quanto per la legge urbanistica, come si sa, il vincolo a destinazione agricola è previsto, non solo, ma la legge non prevede per esso, come del resto per gli altri vincoli di zona, indennità alcuna. Le caratteristiche tecniche di questo vincolo vennero definite poi, nella legge di approvazione del piano, nei termini di 2.000 mc. di costruzione per ogni ettaro e la legge approvata ammise anche l'edilizia residenziale di carattere generico purchè non si superasse quella cubatura. Ed è appunto sull'apprezzamento della entità di questa concessione che stanno attualmente discutendo i tecnici comunali e i proprietari delle aree vincolate.

La sistemazione residenziale della città viene poi nel piano prevista con una duplice formula: una che è quella del completamento e della sistemazione dei quartieri esistenti secondo schemi per cui questi divengano quartieri se non del tutto autosufficienti almeno con una organizzazione interna di funzioni sufficientemente definita. L'altra, e secondo le tendenze dell'urbanistica moderna, con la creazione ex novo di nuovi quartieri residenziali periferici. Questi centri residenziali sono particolarmente proiettati secondo le due direzioni nord-ovest e nord-est e cioè al di fuori del viale Certosa, verso la Gallaratese e al di fuori del viale Zara, verso Monza. Si noti che questa scelta, particolarmente quella del settore nord-ovest, fu fatta in considerazione della creazione del nuovo centro industriale che sorgerà nella zona ovest-sud-ovest della città per dar modo agli abitanti di quella zona a nord-ovest di raggiungere, in bicicletta o con normali mezzi di trasporto a breve percorso, la zona industriale senza che l'abitazione abbia a risultare con ciò sottovento rispetto ad essa.

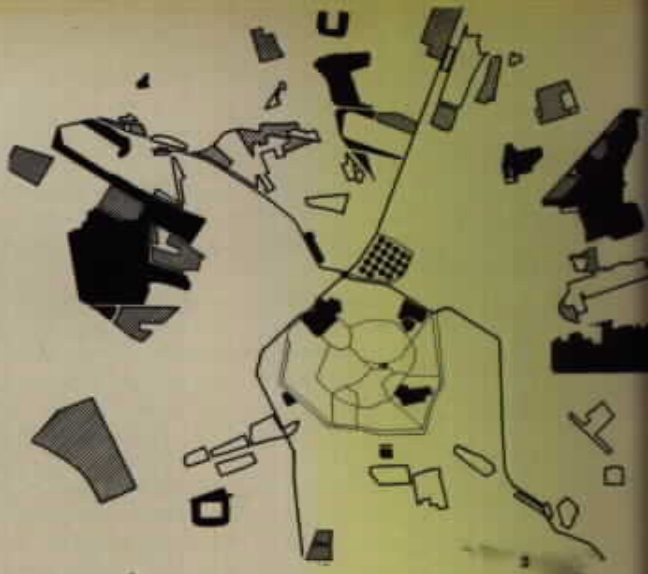
Per quanto riguarda il verde, nuovi grandi parchi sono previsti nel nuovo piano regolatore; particolarmente importante è lo sviluppo del parco di Lambrate e del nuovo grande parco che dovrebbe sorgere nella zona nord-ovest della città in corrispondenza del Q.T.8, il Quartiere sperimentale della Triennale. In questo è prevista la creazione di una collina di 100 metri di altezza. Altri parchi minori sono previsti nel corpo della città.

Questo è il piano, così come fu approvato e come risulta esposto qui, nella esposizione dei piani, ma in esso vedrete indicate in rosso le zone che furono stralciate, per decreto presidenziale, dal piano precedente. Di questi stralci alcuni sono aree in riduzione della grande zona industriale precedentemente prevista, altre viceversa sono in ampliamento rispetto al precedente piano; e precisamente alla zona della Bovisa è stata riconosciuta una possibilità di ampliamento per accogliere altre industrie. Altre zone viceversa furono completamente depennate perchè non ritenute sufficientemente adatte all'uso industriale e altre, liberate dal vincolo di zona agricola, furono destinate a costruzione di case a carattere intensivo particolarmente nella zona Rogoredo, secondo criteri che non sempre sono apparsi sufficientemente chiari.

Vediamo ora quali sono le caratteristiche principali del centro direzionale esaminando la planimetria che comprende la zona centrale della città entro la linea dei bastioni e, a nord di essa, la zona del centro direzionale. Se si osserva la dimensione di questo nuovo centro rispetto al vecchio, l'importanza della sua superficie è evidentissima ed è chiaro che, attraverso una organizzazione più moderna di quella che si possa realizzare nel vecchio centro e la costruzione di edifici di notevole importanza altimetrica e recettiva, come sono del resto quelli già ivi costruiti, sia possibile più che raddoppiare la capacità direzionale della città ed instradare verso questa zona nord la parte maggiore dell'organizzazione commerciale e direzionale della stessa. Nel progetto originale del piano approvato col decreto del 30 maggio, si distinguono nel centro direzionale zone molto distinte fra di loro e precisamente: una zona alberghiera

1 - Pianta di Milano entro il perimetro della circonvallazione, con l'indicazione delle distruzioni prodotte dai bombardamenti aerei.

2 - Schema di zonizzazione del P.R.G. di Milano: a semplice contorno, le zone industriali esistenti; a tratteggio, le industrie future; in nero le zone verdi e le zone destinate ad attrezzature sportive; a tratto nero continuo, i grandi assi attrezzati; a tratteggio incrociato, i grandi quartieri residenziali autonomi; a tondi il centro direzionale.



nella quale è prevista la creazione di circa 3.000 locali per alberghi da 500 letti e una contigua zona dei divertimenti. Quest'ultima zona è la zona cuscinetto, tra la zona alberghiera e la zona direzionale propriamente detta che ha un carattere specificatamente direzionale in alcuni lotti e limitatamente direzionale in certi altri.

Il nuovo piano generale della città prevedeva, con precedenza assoluta, la formazione di questo centro direzionale ponendo tale formazione come la «*conditio sine qua non*» perchè tutto il rimanente piano potesse essere realizzato.

È infine prevista una zona destinata alla residenza per tutti coloro che per ragioni particolari devono considerarsi strettamente addetti al funzionamento della zona direzionale.

Della realizzazione, ad oggi, di questo nuovo centro sono note le difficoltà che si sono incontrate sebbene esso fosse particolarmente adatto ad essere trasformato in tale sua forma per il fatto che molte delle aree che in esso si trovano sono di proprietà comunale o demaniale.

Come completamento dell'esame delle variazioni che il nuovo piano apportava alla città, si può dire, per quanto riguarda il vecchio centro, che è stato possibile limitare assai in esso le riforme in conseguenza della enorme traslazione di interessi verso il nord prevista con la formazione del nuovo centro direzionale. L'unico elemento urbanistico di notevole importanza nel corpo centrale della città è la cosidetta «racchetta» la quale peraltro, salvo i particolari dettagli di tracciato è eredità del precedente piano. Tale strada consentirà la circolazione anulare attraverso il vecchio centro in modo che il nucleo più interno di esso possa essere completamente sottratto alla grande circolazione dei veicoli. Tale previsione si realizzerà non appena la «Racchetta» verrà completata.

Ultimo argomento della mia esposizione sul piano generale, ma non ultimo per importanza, è quello della metropolitana. Il problema della metropolitana, che da quasi mezzo secolo interessa gli studi tecnici milanesi sia pubblici che professionali, sembra giunto ad una formula esecutiva con la progettazione di una metropolitana a carattere interno di collegamento fra le zone nord-nord-est della città e le zone sud-ovest.

Questo primo tronco di metropolitana, che è il principale, dovrebbe essere in breve tempo eseguito. Un secondo tronco viceversa dovrebbe collegare in un tempo successivo le zone orientali di Milano con le zone occidentali. È interessante rilevare l'importanza che la metropolitana dovrebbe avere nello sviluppo del centro direzionale perchè appunto fu posto come condizione a questo sviluppo il fatto che la metropolitana dovesse essere tangente, come terzo elemento assieme ai grandi assi, alla zona della città riservata al centro direzionale.

Ho esposto per sommi capi sin qui gli aspetti tecnico-urbanistici del piano, ma è evidente che un piano di questo genere doveva essere confortato anche da una parte legislativa e giuridica. Il piano prevedeva che ci si valesse delle leggi esistenti, particolarmente di quella legge urbanistica del '42 che, pure nella nebulosità di certi suoi elementi, costituisce un elemento fondamentale per l'urbanistica italiana. Era evidente però che le leggi esistenti non sarebbero state sufficienti se non accompagnate da una politica del piano; tale politica diveniva poi elemento fondamentale nella realizzazione del piano di Milano per i suoi aspetti nuovi, perchè senza di essa il piano sarebbe divenuto praticamente irrealizzabile.

C'è da chiedersi ora se questa «*conditio sine qua non*» di una politica del piano è stata condotta sino a fondo. È questo un argomento sul quale è doveroso intrattenersi.

Se il piano poteva valersi dell'articolo 28 della legge urbanistica, col quale si impedisce la lottizzazione dei terreni non ancora adibiti all'edilizia qualora manchi l'autorizzazione del Comune e se poteva pure valersi degli articoli 18 e 19, coi quali si consente l'espropriazione delle aree destinate alla fabbricazione per le nuove destinazioni del piano oppure nei casi in cui queste aree abbiano destinazione in contrasto col piano regolatore, se questi, diciamo, erano gli elementi fondamentali, evidentemente occorreva qualche cosa di più ed era proprio una politica fondiaria del Comune, non basata su degli elementi nebulosi e indeterminati, ma su una concreta realtà.

Pensando il Comune come unico trasformatore delle aree, era possibile immaginare che esso si valesse della trasformazione del suo patrimonio fondiario per la preparazione proprio di quelle aree che erano necessarie alla realizzazione del piano regolatore. Era indispensabile però un passaggio di carattere giuridico importantissimo che si riferiva all'esproprio delle aree agricole, destinate alla realizzazione del piano o semplicemente a restare tali per vincolo esplicito. Vi sarebbe stata nei due diversi casi una notevole differenza di trattamento per i vari proprietari terrieri espropriati: mentre per le zone vincolate a pura destinazione agricola non è previsto dalla legge nessun compenso, per le zone agricole espropriate per una destinazione specifica è prevista la possibile recessione delle aree agli antichi proprietari dopo la trasformazione ad opera del Comune. Ora questa recessione doveva, nello spirito del nuovo piano regolatore, venire abolita a favore del Comune e ciò avrebbe dovuto essere realizzato con una modifica alla legge del 1865 da apportarsi in sede di approvazione della legge per il nuovo piano regolatore. Tutti coloro cioè che avessero dovuto essere espropriati in base alla legge, lo sarebbero stati definitivamente ricevendo il prezzo di esproprio, ma senza avere in più quei vantaggi della miglioria e del plus valore che derivano proprio dalla iniziativa comunale o che si devono ritenere effettivamente dovuti all'attività collettiva. Naturalmente, in compenso di ciò, il Comune avrebbe dovuto come unico formatore delle aree edilizie, impegnarsi prima di tutto alla preparazione di terreni sufficienti allo sviluppo edilizio della città, in secondo luogo alla cessione di queste aree a prezzi equi in modo che l'edilizia potesse facilmente svilupparsi; in terzo luogo provvedere alla cessione delle aree a condizioni particolari per tutte le iniziative di carattere popolare ed eco-

nomico che mirassero alla casa per tutti, destinando infine l'impiego dei frutti di queste iniziative a nuovi acquisti di aree comunali e allo sviluppo di un'attività e di una politica fondiaria.

Il piano di realizzazione della proprietà fondiaria del Comune di Milano si basava sull'esistenza di circa 900 ettari di aree di proprietà comunale poste entro i confini del Comune e ammontanti ad un valore riconosciuto, all'epoca del piano, di circa 10 miliardi.

L'operazione di realizzo di tali aree doveva servire a due scopi: uno l'acquisto delle aree per la formazione del nuovo Centro direzionale, l'altro l'acquisto delle aree che fossero utili alla realizzazione *solo* dei più immediati obiettivi del rimanente piano. Cessione quindi di tutte le aree che non servissero all'immediata formazione del piano, trasformazione o permuta di tutte le altre aree in modo da costruire delle entità sufficienti alla formazione di nuovi quartieri.

Duplice quindi era l'impostazione del nuovo P. R.: una tecnico-urbanistica ed una economico-giuridica: due aspetti dello stesso problema.

Si sono realizzati questi due aspetti del problema oppure no? Erano false le premesse o furono sbagliate le conclusioni?

Abbiamo detto che il piano poneva innanzi tutto come condizione essenziale, immediata, la realizzazione del Centro direzionale, cosa che purtroppo non è stata ottenuta. In mancanza di ciò il piano avrebbe richiesto, almeno, la ricostruzione contemporanea dei due centri cittadini e viceversa si è ricostruito il vecchio centro prima che si fosse potuto realizzare il nuovo. La ricostruzione del vecchio centro, così come è stata realizzata, è poi un falso apporto di ricchezza che sarà scontato dalle generazioni future.

Il piano richiedeva una zonizzazione, e questa zonizzazione ha potuto avere un valore effettivo soltanto con l'approvazione giuridica, definitiva, dopo sette anni e mezzo; dopo un lasso di tempo cioè nel quale notevoli movimenti e flussi e riflussi di valori fondiari sono avvenuti, proprio per effetto della prima pubblicazione del piano. Ma la questione fondamentale che ritengo possa, in un certo senso, avere compromesso sino ad oggi il piano nella sua realizzazione è l'essere venuta a mancare un'attività definita, una politica ben precisa dell'Amministrazione comunale; quello che dico non vuole essere un'accusa, ma la constatazione di una situazione che può essere derivata da ragioni diverse. In un certo momento vi è stata una specie di diminuzione di fede nella validità del nuovo piano, nella sua nuova forma, che era poi la forma dell'urbanistica moderna. Ciò è stato frutto della pressione di una quantità di interessi privati, pressione evidentemente prevedibile e qualche volta logica, ma naturalmente non sempre indirizzata verso quelle possibilità di una collaborazione all'interesse collettivo che avrebbero potuto forse, se opportunamente sviluppate, trasformarsi in qualche cosa di efficiente per la riuscita finale del piano e non semplicemente in una realizzazione di particolari interessi di una particolare categoria. Un'altra delle difficoltà create al piano è stata la mancanza del regolamento alla legge del '42 e la deficienza di altre leggi; e particolarmente è mancata allora quella famosa « legge di salvaguardia » la quale consente oggi a tutti i Comuni che hanno allo studio un piano e riescono a portarlo all'approvazione del consiglio comunale, di proteggerlo subito da quelli che possono essere gli sviluppi di una speculazione che mira ad interessi particolaristici e non di carattere generale. È lecito chiedersi quindi, arrivati a questo punto, che cosa ne sarà del piano di Milano nella sua futura attuazione. Un piano, così concepito come quello di Milano, non può portare benefici effetti alla città se non se ne realizzano gli elementi fondamentali che ne caratterizzano l'impostazione teorica ma che ne costituiscono a un tempo la sostanza pratica. Elementi che sono ad es. il centro direzionale e i grandi assi, elementi verso i quali non appare sia stata sino ad oggi sufficientemente puntata la politica amministrativa del Comune.

E ancora c'è da chiedersi: che è successo dei rapporti intercomunali che dovevano collegare Milano con i comuni limitrofi, in modo che potesse essere evitato quello che è avvenuto, quella sconcia realizzazione di edifici al limite del perimetro del Comune, subito al di là dei suoi confini? Cosicchè le aree che stanno al di fuori del confine comunale di Milano sono valutate e costano assai più care che le aree contigue interne, bloccate dal piano. E infine che ne è del demanio comunale? Quali mezzi sono stati dati al Comune di Milano per creare, come era necessario e fondamentale per la realizzazione di un piano, questo demanio comunale, questo complesso di aree che consentano la mobilità e la realizzazione del piano? Dobbiamo dare proprio tutta la colpa alla Direzione delle Ferrovie che attraverso una quantità di difficoltà, fatte proprio al Comune, hanno fino ad oggi impedito questa realizzazione per il non avvenuto arretramento delle Varesine e per le enormi discussioni sulla quota a cui doveva essere portato il piano del ferro? E sono mancate d'altra parte davvero le occasioni per trovare delle concilianti soluzioni di convivenza tra la grande proprietà terriera e il demanio comunale? Il piano previsto come effettivamente attivo ed elastico e che richiedeva un intervento efficacissimo e continuo sia politico che economico dell'Amministrazione comunale è rimasto un fatto burocratico.

La buona volontà dei funzionari comunali e la loro dedizione a questo argomento non poteva superare i punti morti che erano, e sono, i punti della politica del piano.

Malgrado queste osservazioni di carattere pessimistico, vi sono considerazioni di carattere ottimistico, che confortano a credere in questo piano perchè esso è fatto nello spirito dell'urbanistica moderna. Se noi oggi dovessimo fare il punto sulle esperienze più immediate potremmo giungere a queste conclusioni: la realizzazione del piano di Milano doveva necessariamente incappare in notevoli difficoltà perchè questo era il primo grande piano concepito nell'ambito della legge del '42 e, poichè questo era scontato, si possono scusare moltissime cose che sono avvenute; ma una esperienza certa si è fatta ed è che il piano non deve soltanto avere una politica iniziale, ma svilupparsi con una politica continua. Una Amministrazione comunale che affronta un piano regolatore non deve credere di risolvere il problema semplicemente attraverso un concorso, attraverso la compilazione di un piano, e quindi illudersi che il piano arrivato a questo punto possa essere immediatamente approvato e realizzato senza che tutta la città dia la sua dedizione ad esso. Il piano regolatore *non è un fatto personale e privato*, nè di coloro che l'hanno ideato nè di coloro, uffici o persone, che lo eseguono. Il piano regolatore è un patrimonio della città e quindi occorre la mobilitazione dell'opinione pubblica perchè il piano sia realizzato e difeso. Soltanto con la mobilitazione dell'opinione pubblica, soltanto quando il piano viene portato a contatto di tutte quante le forze attive della città, esso diviene un fatto reale e soltanto allora, sappiamo, il piano si realizza. Per il piano di Milano nulla è completamente compromesso e ancora oggi moltissimo si può fare se gli amministratori della città, uscendo da una concezione puramente statica del piano, daranno la loro collaborazione a chè il piano diventi una cosa viva.

Ancora una volta voglio ricordare che l'urbanistica si realizza non con una tecnocrazia degli urbanisti, ma con la volonterosa collaborazione dei cittadini.

Piero Bottoni

Nota. - Della relazione sul piano regolatore di Milano 1947-53 esistono due successive edizioni: la prima, del 1947 curata dallo scrivente, in formato a quaderno orizzontale (cm. 35 × 25), accompagnò il piano all'esame del Consiglio Comunale; la seconda, che differisce di pochissimo della prima con le modifiche apportate, in sede di discussione, dal Consiglio Comunale (12-7-1950), accompagnò il piano all'esame del Consiglio superiore dei LL.PP. e successivamente il decreto presidenziale di approvazione del 30 maggio '53.

Liguria

Cronaca della regione

Dal 14 al 17 ottobre 1954 Genova ha avuto l'onore di ospitare il 5° Congresso di Urbanistica, congresso che è stato illustrato in modo esauriente dalla rivista. In questo notiziario sarebbe però utile analizzare dal particolare punto di vista della Liguria l'influenza esercitata dal congresso sugli specifici problemi liguri. In questo caso ed a conseguenza di quanto segue bisogna distinguere due dati ben diversi, da una parte la regione nella sua totalità e dall'altra parte la sola città di Genova.

Per quanto riguarda la regione, la quale ad eccezione del capoluogo comprende solo medi e piccoli comuni, in altre parole per le ridenti cittadine liguri sparse lungo il litorale, non si è percepito per il momento nessun cambiamento nello stato urbanistico derivato dal congresso di Genova. Questo trova in parte la sua ragione nel carattere stesso del congresso, il quale, trattando dettagliatamente i piani di 15 singoli comuni che includevano tutte le grandi città, concentrò la sua attenzione sui problemi specifici di questi ultimi. Esso trascurò i problemi urbanistici di ordine generico, la cui soluzione è necessaria alla stesura di quel migliaio di piani regolatori dei medi e piccoli comuni.

Il Congresso di Genova ha messo in evidenza l'interesse generale per problemi urbanistici, come ha fissato lo stato attuale della pianificazione specialmente per i grandi comuni; ma d'altra parte esso ha reso palese la relativa per non dire insufficiente preparazione tecnica di molti urbanisti nel risolvere i problemi spiccioli di un piano regolatore. Esso diede largo spazio a dottissimi esposti polemici di problematica utilità per la realizzazione pratica dei piani, mentre d'altra parte trascurò la tecnica urbanistica necessaria ad affrontare stati di fatto che aspettano un'immediata soluzione, come i mezzi per arginare la speculazione edilizia, le vie per abbreviare le pratiche di approvazione di un piano regolatore che sono attualmente superiori ai due anni rendendo illusoria la legge numero 1902 del 3 nov. 1952, o i mezzi finanziari a disposizione dei comuni per attuare il piano regolatore.

Un'indagine sui metodi per finanziare ed attuare la rete viaria comunale con speciale riguardo alle strade di residenza o di lottizzazione, un'analisi sistematica e critica di un regolamento edilizio tipo, di quel regolamento razionale, funzionale ed aggiornato secondo i più moderni criteri urbanistici così necessario, o solo una illustrazione delle « Istruzioni per la formazione dei piani regolatori comunali generali e particolareggiati » del 7 luglio 1954, avrebbero probabilmente avuto una maggiore ripercussione sullo sviluppo urbanistico della regione. I piccoli e medi comuni della Liguria, i quali sotto la pressione del turismo hanno urgenza di risolvere problemi urbanistici come l'eccezionale accrescimento del traffico e la sempre maggiore pressione dell'edilizia speculativa, e che riconoscono l'utilità se non la necessità di risolvere tali problemi a traverso un piano regolatore, non poterono trarre immediati vantaggi dal lavoro del congresso di Genova.

Diversa è la situazione se invece dei piccoli centri viene preso in considerazione il capoluogo della regione, la sola città di Genova. Il congresso, dando ampio risalto al piano di quest'ultima, fece che per la prima volta il piano regolatore generale di Genova venne estesamente illustrato davanti ad un folto pubblico. Delle due relazioni esposte, la prima, redatta dal prof. Fuselli, si è definita introduzione al problema urbanistico della città, lasciando l'illustrazione del piano stesso alla seconda. Quest'ultima redatta dall'ing. Braccialini, Ingegnere capo dell'Ufficio Piani Regolatori del Comune, ebbe larga eco ed ampia divulgazione nella stampa; a parte nel N. 15-16 di « Urbanistica », venne anche integralmente pubblicata nel N. 4, 1954 degli Atti e Bollettino d'informazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Genova, completata nel N. 3, 1955 della Rivista « Genova » da un esposto aggiornato sul singolo problema della viabilità e del traffico. Quest'ultimo articolo mette specialmente a fuoco il programma di prossima attuazione.

La divulgazione di queste relazioni sembra abbia avuto effetto positivo sul piano stesso, potendo per quest'ultimo riscontrare i seguenti recenti progressi. Nella lunga e laboriosa via delle pratiche di approvazione e degli esami da parte di commissioni, notiamo che il piano generale ha passato il vaglio della commissione edilizia, la quale consigliò, prima di presentarlo al Consiglio Comunale, di trascriverlo su nuove piante al 1 : 5000 aggiornate secondo le mappe topografiche ottenute da fotografie aeree del 1954. Questo lavoro è stato alacremente intrapreso dall'ufficio Piani Regolatori del Comune, il quale su 28 mappe ne ha già eseguite 10. Tra i perfezionamenti di ordine tecnico ulteriormente inclusi nel piano, ricorderemo l'ampliamento della rete di traffico già approvata dal Consiglio Comunale il 5-5-1953 ed illustrata nella pagina 161 di « Urbanistica » N. 15-16, includendovi la viabilità secondaria e, per la zona centrale in continuazione della « Pedemontana », una galleria di circa 1500 metri tra Brignole e piazza Zecca. La « Pedemontana » è quell'arteria di grande traffico a monte dell'abitato di Sturla, Quarto e Quinto che venne approvata dal Consiglio Comunale il 26-9-1946 e dal Consiglio Superiore del Ministero dei Lavori Pubblici con voto N. 789 in data 8-3-1949. Come viene illustrato nell'articolo su « Genova », il Comune ha dato inizio alla costruzione della « Pedemontana », dando in appalto due primi lotti per 880 milioni ai quali seguiranno prossimamente altri per 1300 milioni, ed all'allargamento della litoranea a mezzogiorno di quest'ultima appaltando tre lotti per un totale di 174 milioni. Come giustamente fa rilevare l'ingegnere Braccialini, il Comune realizzerà con questi lavori entro pochissimi anni quasi la metà della viabilità prevista dal piano generale nella zona a levante del centro.

Per ultimo abbiamo rilevato nella relazione pubblicata negli Atti dell'Ordine due frasi che non figurano nel N. 16-17 di « Urbanistica ». Poche parole ma che riteniamo di tale importanza per gli urbanisti liguri da essere trascritte integralmente: « Contemporaneamente saranno affrontati, oltre a quelli già studiati, altri piani esecutivi in 10 vaste zone del territorio comunale. Con ogni probabilità l'incarico di tali studi sarà affidato a liberi professionisti specializzati ». Vorremmo dare particolare rilievo a questo nuovo fatto nella stesura del piano regolatore di Genova, che prevede una vasta partecipazione di professionisti competenti.

Secondo informazioni prese, il Comune avrebbe l'intenzione di affidare la compilazione dei piani particolareggiati delle prime sette zone, a gruppi di lavoro formati da tre professionisti. Non possiamo che complimentarci con il Comune per questa sua decisione e ringraziare l'ing. Braccialini per questa sua iniziativa di attuare il piano generale della Città di Genova attraverso piani particolareggiati studiati da singoli gruppi di urbanisti. Questa modalità per la stesura dei piani non solo comprende una vasta partecipazione dei tecnici competenti alla soluzione dei problemi urbanistici della città, ma, suscitando un più diretto e personale interesse allo studio del piano regolatore, fa prevedere una maggiore varietà di soluzioni, come anche un forte e vitale impulso alle vicende del piano stesso.

Rendendo pubbliche con la sola aggiunta della seguente conclusione queste righe scritte poco dopo il Congresso di Genova, si mette in evidenza come i problemi urbanistici

non siano problemi di moda, bensì problemi che sino alla loro soluzione sempre rimangano di scottante attualità. Inoltre paragonando lo stato antecedente a quello del momento vien messo a fuoco l'andamento e l'evoluzione di un singolo problema urbanistico. Ritornando al Piano Generale di Genova ed alle sue 28 mappe in scala 1:5000, rileveremo come quest'ultime siano state portate a compimento, mentre per l'attuazione della « Pedemontana » si rimane in via di esecuzione. Il Piano Generale, nella sua veste illustrata al congresso di Genova e come pubblicato sulla rivista « Genova » N. 4, 1956, venne approvato in Consiglio Comunale il 29 marzo 1956 ed esposto all'albo municipale dal 7 giugno al 6 luglio 1956. Con questo il piano si è trovato al centro dell'interesse della cittadinanza; dalle « osservazioni » fatte in sede della sezione ligure dell'I.N.U., dell'ordine degli architetti e di quello degli ingegneri non sembra però che il piano abbia già raggiunto quella forma auspicata dai cittadini e dovrà con molta probabilità subire un'ulteriore vasta elaborazione. Per l'importanza delle norme da adottarsi e del soggetto trattato, questo piano merita però un dettagliato commento da farsi in questa sede.

Per il momento ci accontenteremo di rilevare come il Piano Generale di Genova prevede e circonscrive nove zone (Rivista « Genova » numero 4, pag. 5) soggette a Piani Particolareggiati. Piani particolareggiati che con la formazione di centri satelliti debbono completare il piano generale, e la cui stesura sembra dover far seguito a quest'ultimo. E giacchè non sembra potersi aspettare l'entrata in vigore del piano generale prima di qualche anno, dei piani particolareggiati per il momento non se ne parla. Tenendo presente la via seguita per il piano di Milano, non crediamo di eccedere nel ripetere sulla necessità per Genova di piani particolareggiati delle zone di maggior espansione, e nell'insistere sul fatto di iniziare lo studio di tali piani particolareggiati contemporaneamente alla stesura del piano generale ossia immediatamente.

Alessandro Christen

Veneto

Conegliano

Le Cronache Venete della Rivista hanno già avuto occasione di occuparsi di Conegliano nel 1951, n. 7, per una breve nota riguardante la situazione vieppiù tesa che si andava determinando entro i limiti del territorio Comunale per due motivi fondamentali: gli interventi non coordinati degli Organi Tecnico-Amministrativi competenti e le più disparate iniziative private, dall'industria alla residenza.

Gli anni che hanno seguito non potevano che peggiorare la situazione.

L'Amministrazione Comunale, preoccupata delle sorti del territorio affidato alla sua responsabilità, pervenne il 7 dicembre 1953 alla approvazione e all'adozione di un Piano Regolatore Comunale.

Non è possibile fare a meno di notare come, essendo state denunciate, fin dal tempo della pubblicazione, lacune tali per cui il provvedimento doveva intendersi lacunoso e irregolare anche dal lato amministrativo o meglio di rispondenza ai requisiti di legge, esso venne egualmente fatto proseguire verso gli Organi Tecnici e Amministrativi Superiori.

Si è detto che il P.R.C.G. è stato approntato e adottato il 7 dicembre 1953 — successivamente per l'applicazione delle norme di salvaguardia il territorio comunale è rimasto soggetto ai divieti del caso per la durata di due anni — due anni nel corso dei quali « il tempo » e « il caso » hanno fatto giustizia di un piano evidentemente non rispondente alle necessità del territorio Comunale in termini.

Alla fine dei due anni infatti, il 7 dicembre 1955, le norme di salvaguardia sono scadute e poichè il P.R.C.G. non aveva nel frattempo ottenuta la definitiva approvazione, il territorio Comunale è ritornato in balia delle disposizioni, cioè delle non disposizioni precedenti.

Qualcuno potrà pensare che la giustizia operata « dal tempo » e « dal caso » per un piano che gli uomini non hanno saputo o voluto giudicare, in definitiva, può già essere considerata motivo di soddisfazione; ma, non è così.

In effetti ciò che rimane sono i due anni perduti a ogni titolo, si tratti del rispetto di norme errate, si tratti della mancanza di giusti limiti o di tutela conveniente; ciò che rimane è il caos nel quale il territorio Comunale è precipitato dopo il 7 dicembre 1955.

Legge urbanistica altoatesina

Il Consiglio Provinciale e la Giunta Provinciale di Bolzano, valendosi del disposto dell'art. 1 dello Statuto Speciale di autonomia per quanto concerne l'esercizio della potestà legislativa in materia di urbanistica e piani regolatori, sono pervenuti alla formulazione della «Legge sull'ordinamento urbanistico ed edilizio provinciale ». Questa la notizia che l'ing. A. Pupp, Assessore ai LL.PP., ha data il 1/10/55 presentando la Legge e « Le norme di attuazione della legge sull'ordinamento urbanistico edilizio provinciale ».

Gli studi compiuti dalla Regione Siciliana (IV Congresso Nazionale d'Urbanistica di Venezia), il V Congresso Nazionale d'Urbanistica di Genova e il Convegno tenutosi a Firenze nel tardo autunno del 1955, sono automaticamente scivolati sul terreno degli esami giugiuridico - tecnico - amministrativi della pianificazione, accentuando sempre più l'importanza dei disposti di legge e la necessità che questi rispondano effettivamente alla situazione politico-economica - sociale del paese congiuntamente alla profonda evoluzione che caratterizza gli studi urbanistici di quest'ultimo decennio.

La letteratura sempre più ricca che si informa ai problemi della legislazione urbanistica ha creata un'atmosfera. Quella stessa che già fin d'ora si preannuncia in preparazione del Congresso Nazionale d'Urbanistica di Torino.

L'attenzione degli urbanisti italiani è seriamente puntata sul settore giuridico amministrativo della pianificazione e sulla necessità di conseguire strumenti legislativi efficaci e rispondenti tanto alla situazione del paese quanto agli aspetti tecnici del pensiero urbanistico dei nostri giorni.

Nessuna meraviglia quindi se in questo clima l'attenzione si è rivolta vivacemente a questa Legge altoatesina, non tanto con spirito critico, quanto nella speranza di reperire entro i termini di un provvedimento « vero » qualche cosa di quanto si spera di veder incluso nei provvedimenti che dovrebbero risolvere la situazione pesante denunciata un po' da tutti e per vari motivi nelle recenti sedi di scambi culturali.

Dopo gli spunti intelligenti e brillanti delle proposte siciliane e dopo l'agitazione di problemi (interferenza coi piani paesistici) interessanti in maniera particolare la regione dell'Alto Adige, non ci

si poteva attendere un provvedimento così « piatto ».

Non si discute della correttezza giuridica - amministrativa - procedurale del provvedimento o dell'esattezza delle attribuzioni e competenza, nè diremo polemicamente che manca « l'urbanistica », ma certo meraviglia questo provvedimento che fondamentalmente ignora tutta l'agitazione esistente attorno ai problemi della pianificazione, che fila diritto alle conclusioni, senza il minimo contributo agli enormi e numerosi quesiti che legislatori e tecnici si sono posti in questi ultimi anni e stanno cercando affannosamente di risolvere.

Ciò, si noti, avviene in una regione distinta da caratteristiche ben precise e dalla presenza di amministrati che per tradizione sono toccati da un alto senso di rispetto per la « norma » e per l'ordine. Con questo si vuol dire che meraviglia ancor di più come l'ambiente non sia stato ritenuto particolarmente favorevole per conseguire il raggiungimento di norme più avanzate sia nel concetto giuridico che nella formulazione tecnica del testo.

Gli aspetti di questo provvedimento, che si impongono per un primo esame, possono essere così riassunti in breve:

a) i concetti di « piano regolatore generale » e di « piano particolareggiato » che oggi sono oggetto di acute ricerche non per amore di esatta definizione, ma per bisogno di circostanziata delimitazione di poteri, escono dall'art. 4 della Legge e del regolamento definiti in modo assai più vago di quello che già non lo siano nella Legge Nazionale del 1942;

b) in un momento in cui i tentativi e gli studi per la pianificazione territoriale stanno impegnando tecnici, amministratori e legislatori, questa legge ne ignora l'esistenza e, dimentica non solo dei piani di coordinamento che pure finiranno con l'interessare le regioni confinanti e quindi quella dell'Alto Adige, riduce i problemi delle intercomunalità nella seguente espressione (Norme di attuazione art. 4): « Ove l'influenza di un Comune superasse i limiti del territorio comunale, interessando pure il territorio o parte di esso d'altro comune contermine, se ne deve tenere conto nella sua elaborazione » (del piano);

c) ignora in forma totale qualsiasi problema derivante dalla funzione sociale del piano regolatore, dalla necessità della formazione dei demani comunali della ormai sentita necessità di disciplinare il valore delle aree;

d) non affronta e non dà alcun contributo attivo (si cita il contenuto dell'articolo 40 della legge 17 agosto 1942) per quanto riguarda l'imposizione dei vincoli di zona e la risoluzione dei problemi economici da essi derivanti;

e) trattando particolarmente dell'importanza paesistica del territorio e della necessità di tutelare il patrimonio panoramico come tale e come fatto strettamente connesso con l'industria turistica, non definisce il suo rapporto con la legge 29 giugno 1939 n. 1497 e relativo regolamento di applicazione 3 giugno 1940 numero 1357;

f) disciplina l'attività edilizia a mezzo delle « Norme di attuazione della legge » art. 1 punto 3° con la seguente testuale espressione: « Garantire l'aspetto estetico delle costruzioni in armonia con l'ambiente naturale e culturale e nel rispetto dei caratteri architettonici tradizionali locali, opportunamente adeguati alle necessità del presente.

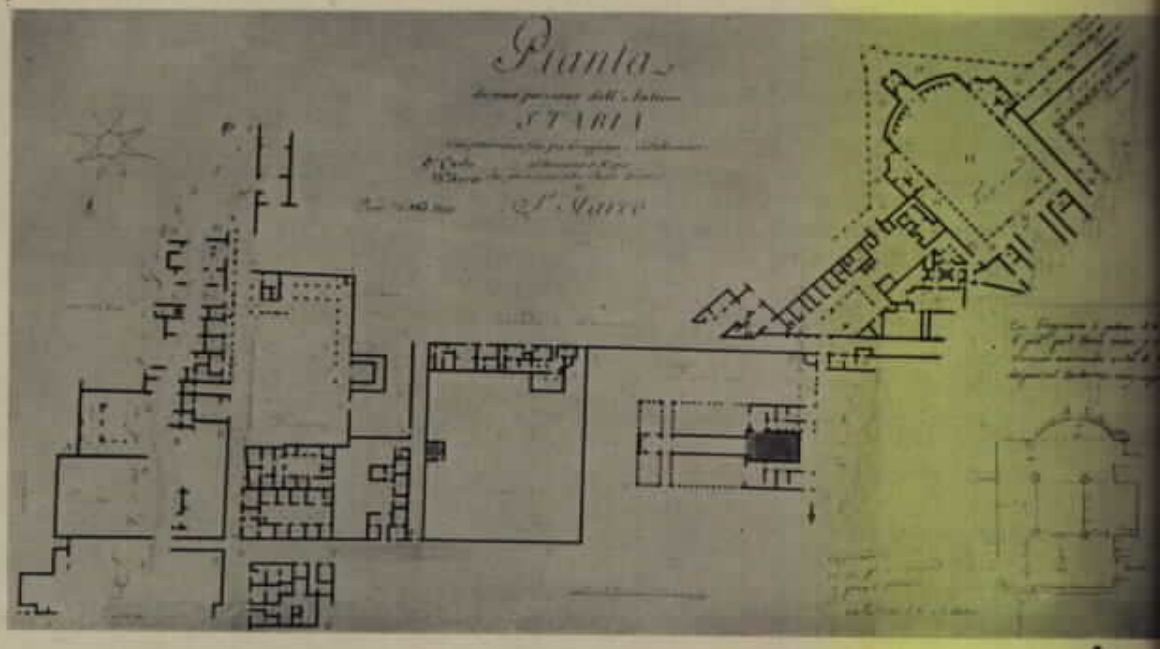
All'uopo la Giunta Provinciale affiderà preferibilmente ad un architetto (studioso della storia d'architettura, studioso degli insediamenti umani) l'incarico di stabilire i tipi edilizi principali: casa di città, casa rurale ecc. Dall'indagine esperita ed in base alle risultanze di questa, un architetto svilupperà i rispondenti tipi edilizi moderni, tenendo al riguardo conto dei materiali da costruzione d'attuale impiego e delle disposizioni di legge concernenti l'igiene, l'aereazione, l'illuminazione ecc. Tali tipi edilizi serviranno di base al Sindaco, alla Commissione Provinciale per l'Edilizia e a quella Comunale, nonchè alla stessa Giunta Provinciale onde svolgere conformemente la propria attività per il prossimo quinquennio o decennio, periodo sufficiente acchè coloro i quali intendono eseguire opere edilizie s'appropino un maggiore senso estetico in materia.

Considerata la dinamicità evoluta dell'architettura, questa mal sopporterebbe vincoli di durata maggiore ».

Giovanni Barbin

Taglio di alberi a Udine

Sopra: *L'insolito aspetto di viale Leopardi, dopo l'apparizione delle palme che hanno sostituito i vecchi alberi nostrani.*
Sotto: *L'abbattimento dei vecchi alberi di piazzale Cella.*



2

Campania

Stabiae: un problema di urbanistica antica

Gli scavi dell'antica Stabiae sono stati ripresi, dopo due secoli dal loro inizio, per interessamento del prof. Maiuri, Soprintendente alle Antichità della Campania, con i fondi della Cassa del Mezzogiorno.

Sono stati finora condotti in proprietà privata con la benevola tolleranza dei cittadini, più solleciti delle avite tradizioni storiche, che del loro stesso interesse, e devono alla assistenza scientifica e tecnica degli scavi di Pompei la sicurezza e il metodo della loro condotta.

I nuclei di antica costruzione dell'età Romana, che gli Scavi a Castellammare di Stabia vanno mettendo in luce nella località del colle di Varano e del torrente S. Marco, costituiscono non solo un imponente aspetto dell'attività archeologica in *Campania* ma mettono a fuoco un problema di impianto urbanistico tra i più singolari.

È noto che sin dal secolo XVIII contemporaneamente agli scavi di Pompei ed Ercolano si fossero condotti scavi nel territorio dell'antica *Stabia* e precisamente per tutta l'ampia superficie del pianoro che, iniziandosi dal promontorio di *Pozzano*, si estende e si allunga sino ai primi contrafforti del *Gauro* (*Faito*). Di questi scavi condotti con la mancanza di metodo propria agli scavatori borbonici, con la tecnica dei pozzi di discesa e dei cunicoli e volta al precipuo fine di raccogliere oggetti e strappare pitture, ben poco resta documentato oltre i notevoli gruppi di pitture e suppellettili d'arte raccolti nel Museo Nazionale di Napoli. Peraltro di tutta quella tumultuosa e disordinata attività ci resta un prezioso documento: la raccolta di tutti i rapporti di scavo e dei rilievi grafici eseguiti da *Carlo Weber*, fatta da Michele Ruggiero e pubblicati a Napoli nel 1881.

Di tutto il farraginoso e intenso movimento di questi scavi durati dal 1749 al 1782 e documentato solo dalle scarne e disordinate relazioni di soprastanti e capo-mastri, spesso accompagnati da schizzi e da grafici di ingegneri e architetti borbonici, è difficile seguire itinerarii ed orientamenti; ma la pianta che l'architetto *Carlo Weber* ne tracciava nel 1759 riesce a dare un aspetto panoramico sia pure parziale di codesto singolare impianto, che si distingue per peculiari caratteri dagli impianti urbani di Pompei ed Ercolano.

Del passato millenario di Stabia pochi dati sicuri ci offrono le fonti storiche. Stabia era in origine un *oppidum* sannitico come concordemente attestano *Appiano* (Bellum Civile I 42) e *Plinio* (4 III 70) certamente per la sua stessa posizione fornito di una *statio navalis*. Come Pompei ed Ercolano, faceva parte della federazione *nucerina* ed in tale sistema politico rimase sino alla guerra sociale, quando stretta alla lega degli *Italici* accolse il presidio dell'eroico *Papio Mutilo*, finchè presa d'assalto dalle truppe di *Silla* nell'aprile dell'89 a. C. venne saccheggiata e distrutta. *Quo Sulla... id delevit quod nunc in villas abiit.*

Di questa città sannitica residue tracce affiorano in quella zona che è compresa tra il castello angioino ed il promontorio di Pozzano; ma la sua distruzione anche se parziale per la consistenza dell'abitato, dovette ritenersi totale in quanto che la città fu amministrativamente distrutta e cancellata dal novero delle città, a giudicare dal silenzio che si stende su di essa, nella stessa tradizione degli scrittori, in contrasto a quello che avviene per Pompei, Ercolano ed altre che pure ugualmente sentirono gravare su di sè la pesante mano del dittatore vittorioso. I suoi cittadini furono dispersi e trapiantati a Nocera e altrove e tutto il suo territorio diventò agro nocerino.

Tuttavia la menzione di Stabia ritorna frequente negli scrittori latini, a causa specialmente della virtù medicamentosa delle sue acque. Plinio che più non la nomina come città (4 III 62) parlando di acque ricorda che *in Stabiano (aqua) quae dimidia vocatur calculosis medetur.* (Plinio 4 XXI 9) e *Columella* (X 133) celebra *Stabiae et fonditus celebres.* Cicerone (Ep. VII-I) in una sua lettera al suo amico M. Mario residente a Stabia parla del *distretto* stabiano. Ancora ne fanno menzione *Ovidio* (metam. V VII), *Seneca* (Quaest. VI 1), *Stazio* che nelle *Silvae* (III-5-104) la dice *renovata* ed infine *Ilio Italico* che ne loda (Puniche XIV 409) la eletta gioventù.

Stabiae dunque nacque come concordemente attestano le fonti; ma lasciò nel rogo della guerra la sua costituzione amministrativa e la sua fisionomia urbana. Tornarono i suoi cittadini al richiamo del pingue suolo operoso, del salubre cielo e della copia delle acque salutari e la vita riprese dapprima tra gli sparsi caseggiati nel folto dei querceti, dei faggi, dei castagni, sulle pendici del *Gauro* protettore, poi gradualmente l'abitato si distese sul pianoro della più bassa propaggine del monte, più vicino al mare e li sostò e prese forme e gusto di architetture.

Dai dati topografici degli scavi borbonici, dalla storia degli scavi e dai recenti trovamenti di questi ultimi anni la zona dell'abitato di età romana si circoscrive all'incirca tra il torrente *S. Marco* ad est, il *Rio Cannitello* ad Ovest, *la via di Nocera* a Nord ed il *poggio di Gragnano* a Sud. Tali sono infatti i limiti approssimativi della collina di tufo vulcanico di Varano sul cui pianoro sorgevano gli edifici antichi.

Restituendo a questa zona la sua originaria conformazione geologica, prima che gli sconvolgimenti tellurici e del fondo marino, la modificazione prodotta dagli interrimenti del *Sarno*, le lave di fango e l'opera lenta del bradisismo ne alterassero profondamente la fisionomia, appare chiaro come la collina di Varano sorgesse nelle immediate vicinanze della via litoranea, a specchio cioè di quel *Sinus Stabianus* del quale ci parlano le *Epistole* di *Cicerone* e di *Seneca* (Nat. Quaest. V-I).

Costantemente infatti da tutti i riferimenti delle fonti risalta questa immediata vicinanza del mare che s'addentrava nella insenatura a profondo arco allungato della costa. A questa circostanza infatti accennava oltre il passo di *Seneca* (Nat. Quaest. VI), dove si parla di un *Surrentinum Stabianumque Litus* e di *Plinio* (Nat. Hist. XXXII-7). *In Stabiano Campaniae ad Herculis petram* (Revigliano) soprattutto il drammatico racconto nella Epistola 16 del libro VI di Plinio il giovane, della navigazione del vecchio Plinio durante l'eruzione del 79, per

raggiungere la costa presso *Pompei*. Ma le condizioni del mare e la pioggia delle ceneri e dei lapilli non permettendolo, il vecchio ammiraglio fu costretto a drizzar le vele verso Stabia. « ... *Pomponianum pete-Stabiis erat diremptus sinu medio (nam sensim circumactis curvatisque litoribus mare infunditur)* ». Un accenno alla posizione sul mare dell'Antica Stabia si ritrova inoltre nella citata epistola (VII-1) di Cicerone diretta all'amico *Marco Mario* residente stabiano.

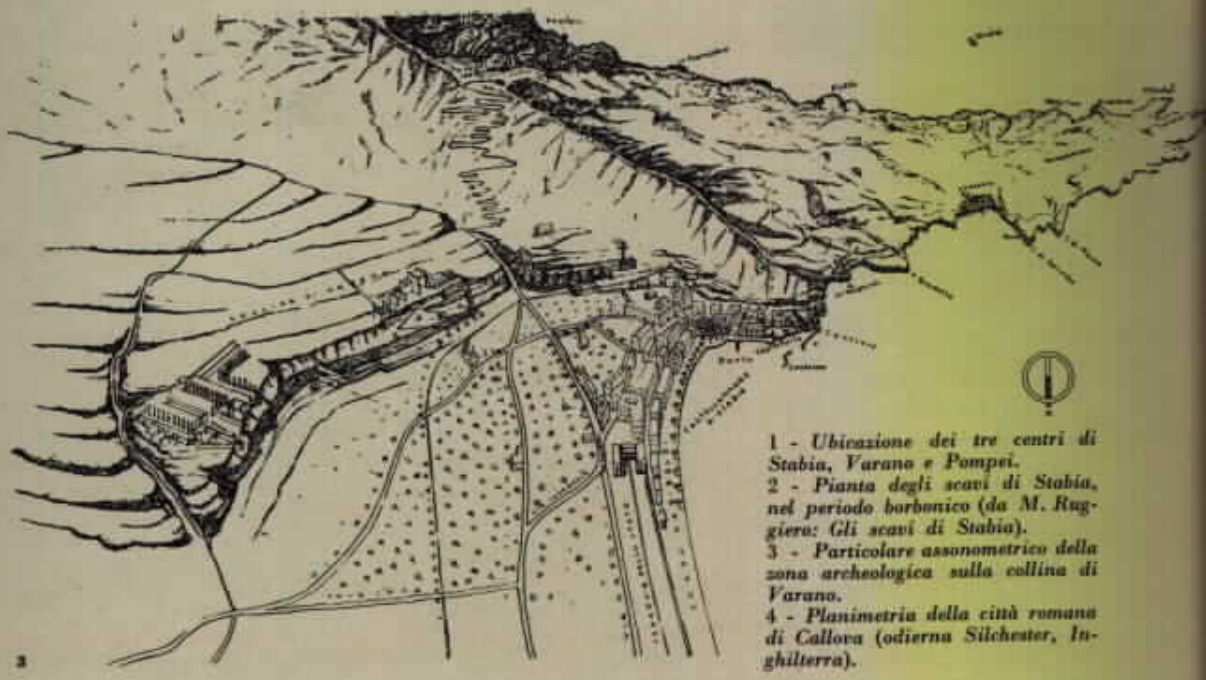
Questa immediata vicinanza del mare per la posizione dell'antico lido del *Sinus Stabianus* se potè costituire, in concomitanza con il dato topografico della collina, una generatrice dell'impianto della Stabiae risorta dopo la distruzione *Sillana*, non può considerarsene la sola, nè la essenziale. Infatti, esaurita con la distruzione dell'*oppidum sensitico* la funzione militare strategica della *statio navalis*, la finalità del nuovo impianto che si venne a formare sul pianoro di Varano quasi per creazione spontanea appare volta soprattutto all'incremento ed al potenziamento delle risorse agrarie di un suolo ad alto rendimento ed allo sfruttamento delle energie naturali che il monte lasciava trapelare dalla vasta rete idrica delle sue vene.

Degli scavi condotti nel trentennio borbonico *Carlo Weber* tracciò una planimetria parziale, con quegli elementi ed a quel modo che poteva, con uno scavo sotterraneo e condotto per cunicoli. Questa pianta per noi preziosa (pubblicata nella tav. 1 dell'opera di *Michele Ruggiero*, Gli scavi di Stabia dal 1749 al 1782), ci dà una veduta panoramica sia pure parziale di quello che era l'aggregato di edifici di abitazione che si era venuto a costituire sul colle di Varano nel periodo dal 50 a. C. al 1 sec. d. C.

La pianta del Weber ci presenta un lembo di abitato con edifici disposti *quasi* ininterrottamente sulla fascia marginale del pianoro, di orientamento Nord-Sud declinante talvolta in direzione Nord-Ovest - Sud-Est.

L'impianto non ha il carattere di un tracciato regolare: è articolato appena da due strade ed è caratterizzato inoltre dalla prevalenza di aree scoperte e di spazi porticati sugli ambienti chiusi e addensati. L'andamento della linea marginale della collina, per quanto questa risulti notevolmente alterata dall'azione dilavante delle acque montane e dai cedimenti e dai crolli delle strutture esterne, superstiti alla catastrofe del 79, si presenta nella forma di un angolo molto aperto verso il mare col vertice incuneato verso il monte.

La disposizione degli edifici non risulta per niente coordinata ad essa ma piuttosto adattata alla conformazione naturale del luogo senza che ne risalti una fusione anche apparente tra funzionalità dell'architettura ed ambiente naturale.



1 - *Ubicazione dei tre centri di Stabia, Varano e Pompei.*
2 - *Pianta degli scavi di Stabia, nel periodo borbonico (da M. Ruggiero: Gli scavi di Stabia).*
3 - *Particolare assonometrico della zona archeologica sulla collina di Varano.*
4 - *Planimetria della città romana di Calleva (odierna Silchester, Inghilterra).*

Considerando singolarmente i vari nuclei di edifici, pur con tutte le riserve che è necessario porre al rilievo del *Weber* sommario e generico per esigenze di tempo e di circostanze, si nota tuttavia il prevalere di un tipo *edilizio aperto*, ad elementi lineari orientati per quanto è possibile secondo l'asse *eliotermico*, con riguardo alle variazioni stagionali. Non costruzioni intensive a cortile chiuso, ma amplissimi porticati e piscine e bagni e muri fenestrali e *ambulationes* (passeggiatoi) e, tra questi, ambienti con servizi accuratamente dislocati: il tutto sapientemente disposto entro una cornice di verde, al riparo del *Gauro*, in vista del prossimo mare che addolciva i venti ed il freddo della esposizione a settentrione (fig. 2).

Questa è la caratteristica dell'impianto della *Stabiae romana*, la cui planimetria tanto diversa dai tracciati regolari di Pompei, di Ercolano, di Napoli greco-romana, mostra invece analogie con gli impianti di quel grandioso complesso dei quartieri delle Terme romane di *Baia* che si vanno mettendo in luce con le opere della *Cassa del Mezzogiorno*, con i tipi edilizi delle Ville Romane del lago di Como, di Sermione, della Mosella, per tacere dell'impianto urbano della città romana di *Calleva*, odierna *Silchester*, nel Sud dell'Inghilterra (v. fig. 4 - Planimetria di Silchester). Nella planimetria di questa città sorta nella seconda metà del I secolo d. C. si nota infatti pur nel ritmo legato del tracciato urbano il prevalere dell'edificio porticato-villa e la casa come unità struttiva indipendente senza fronti di isolati coordinati, ma determinate dalla rete stradale.

A questo punto si pone la questione se Stabia sia da considerarsi un impianto urbano. Non si può rispondere fin da ora negativamente a questa indagine e per i dati storici - archeologici e per l'evidenza stessa del documento: l'impianto della Stabiae romana si presenta come impianto di quartieri residenziali sorti per la terapia climatica ed idrica tratta dalle risorse naturali del luogo. A questo fine sono predisposte le costruzioni e la particolare funzionalità degli edifici. Il carattere artistico della decorazione, il tono fastoso ed il carattere edonistico dell'ambiente, la cura delle forme di cultura fisica dei vari servizi (*piscina, bagni, stufe, passeggiatoi, palestre*) sono quelli propri alle residenze di una classe di risorse economiche illimitate e che poteva trovare, lungi dagli affari e dalle cure di governo, il più elegante *otium* ed il rimedio ai mali sorgenti con l'età matura. Questo era il dono di Stabiae celebre per le sue fonti, rinata dalle sue ceneri con la magica virtù di guarire, col puro dono delle sue acque. Così il Vesuvio ci ha conservato la prima tra le stazioni idrotermali del mondo romano.

Olga Elia

M. Ruggiero - *Gli scavi di Stabia dal 1749 al 1782*. Napoli, 1881.
G. Cosenza Starra - *Studi Archeologici topografici e storici*. Trani, 1907.
F. Di Capua - *Dall'antica Stabia alla moderna Castellammare*. Napoli, 1936.
O. Elia - *Iconografia nulica in Pitture Stabiane* in « Bollettino d'Arte ».
Id. - *Nuove pitture a Stabia* in « Bollettino d'Arte ».

Puglie

Il risveglio dell'attività urbanistica è ormai in pieno svolgimento. I sindaci si sono resi conto dell'importanza del piano regolatore nell'interesse delle città e soprattutto dei piccoli comuni che hanno deliberato la redazione del piano, dandone l'incarico a urbanisti.

In virtù del primo decreto interministeriale dell'11-5-1954, che obbliga i comuni in elenco alla redazione del piano regolatore, i 4 capoluoghi di provincia iscritti hanno oggi una situazione nel complesso attiva. Infatti Bari e Taranto hanno il Piano R. superiormente approvato (ma quest'ultima città è stranamente omessa sia dal primo che dal secondo elenco); Foggia lo ha già in pubblicazione; Brindisi lo ha impostato in modo definitivo così da poterlo portare presto all'approvazione e Lecce ha il piano, che stando a notizie ufficiali, presto sarà esaminato dal Consiglio Comunale.

Il secondo elenco dei comuni obbligati allo studio del P. R. ha visto, bisogna riconoscerlo, una situazione già definita. Quasi tutti i comuni iscritti infatti avevano già deliberato lo studio del piano in precedenza, ma per la maggioranza di essi, purtroppo, non si è andati oltre.

Senza veli dobbiamo addossarne la colpa agli urbanisti incaricati che non hanno fatto nulla, lasciando passare del tempo prezioso e facendo aumentare il disordine edilizio; ma soprattutto facendo venir meno quell'entusiasmo che si era riusciti a inculcare nelle autorità comunali.

Tutti i grossi comuni quali Barletta, Andria, Molfetta, Trani, Bitonto, Monopoli, Cerignola, San Severo, Altamura, Castellana Grotte, Corato, hanno da tempo deliberato lo studio del P. R., ma quasi tutti non hanno poi insistito sulla conclusione della deliberazione. Molfetta ad esempio, che si è inspiegabilmente fermata alla sola assegnazione dell'incarico; Andria che ha perso tre anni preziosi che sarebbero serviti senz'altro ad impostare le direttrici di sviluppo, fatto importantissimo date le sue caratteristiche sociali ed economiche; Bitonto che ha redatto ed approvato il piano e poi l'ha chiuso in un cassetto.

Vi è qualche amministrazione che segue un comportamento logico: Castellana Grotte ad esempio — ed il merito va personalmente al Sindaco che ha in modo chiaro inteso quale valore abbia il piano per la città — e senza tentennamenti o dubbi da ragioniere, ne ha deliberato lo studio, lo ha seguito portandolo in breve all'approvazione consiliare.

Corato è ugualmente da segnalare, soprattutto perchè il solo studio del piano ha risolto un problema di eccezionale difficoltà: tutto il vecchio centro infatti, doveva essere spostato per ragioni idrogeologiche, come sanzionato in un decreto.

Ora è facile decretare che tutta una zona ha caratteristiche idrogeologiche tali da imporre il trasferimento; ma si è considerato che in quel perimetro insistono edifici di notevole valore architettonico e che il colpo di spugna del decreto di trasferimento rende insolubile il problema urbanistico?

È ammissibile che tutto il nucleo originario di una città venga demolito, lasciando un'area deserta al suo posto, dove è vietata qualsiasi costruzione, snaturando del tutto il carattere della città?

O che, contrariamente ad ogni criterio urbanistico, si pensi di utilizzarlo piazzandoci il mercato generale?

Per fortuna oggi, proprio attraverso il piano regolatore, si è approfondito lo studio idrogeologico, giungendo alla conclusione che non si doveva parlare di trasferimento ma di consolidamento, ed il problema è stato risolto.

Più di una Amministrazione Comunale si culla nell'illusione che da un concorso scaturisca bell'e pronto il piano regolatore da inviare al Ministero, senza intendere minimamente tutto il lavoro preliminare necessario e quello per la rielaborazione in base ai progetti premiati (se ve ne sono: e quanto è successo ad Altamura può servire di esempio).

1. - Corato: « Sistemazione del fabbricato col suo ampliamento per diverse nuove borgate e piazze nella zona unicamente abitabile, circondata da una nuova strada esterna con vasche di raccolta per acqua potabile e con 2 quartieri di case operaie. - Studiate dall'ing. C. Rosalba, 1858 ».

Gli anni passano, ma nulla di concreto si realizza; intanto le costruzioni proseguono col solito sistema di prolungare anonimamente le strade; se ne aumenta il numero e le relative spese di manutenzione, senza una minima visione urbanistica che le renda meno monotone.

La insufficiente comprensione di alcuni amministratori comunali, dell'importanza e necessità di subordinare l'attività edilizia cittadina ad un piano organico, rende spesso vana l'opera della Sezione Urbanistica del Ministero dei LL.PP., pur adoperandosi essa nei modi più svariati per convincere i comuni della necessità ed utilità dei piani regolatori.

Si riesce talvolta a far portare avanti la progettazione sino alla consegna degli elaborati, ma poi un muro di silenzio — diremmo di omertà — circonda il tutto. Ci sono piani che sono stati consegnati dai progettisti ai comuni anche da due anni, ma che restano accantonati, perchè solo così si protegge la speculazione privata, di cui in modo diretto o indiretto si è attori.

Possiamo esemplificare citando il caso di Fasano, città che per svariate ragioni necessita di un P. R. efficiente, per le sue caratteristiche turistiche, rientrando nel suo territorio comunale il centro termale di Torre Canne e la Selva di Fasano, zona panoramicamente e per la sua tipica edilizia, i trulli, davvero unica e nella quale il piano, almeno paesistico, s'impone.

Che ne è del piano da tempo consegnato? Il segretario comunale risponde a tale precisa richiesta scrivendo che giace al Comune; e la risposta finisce lì.

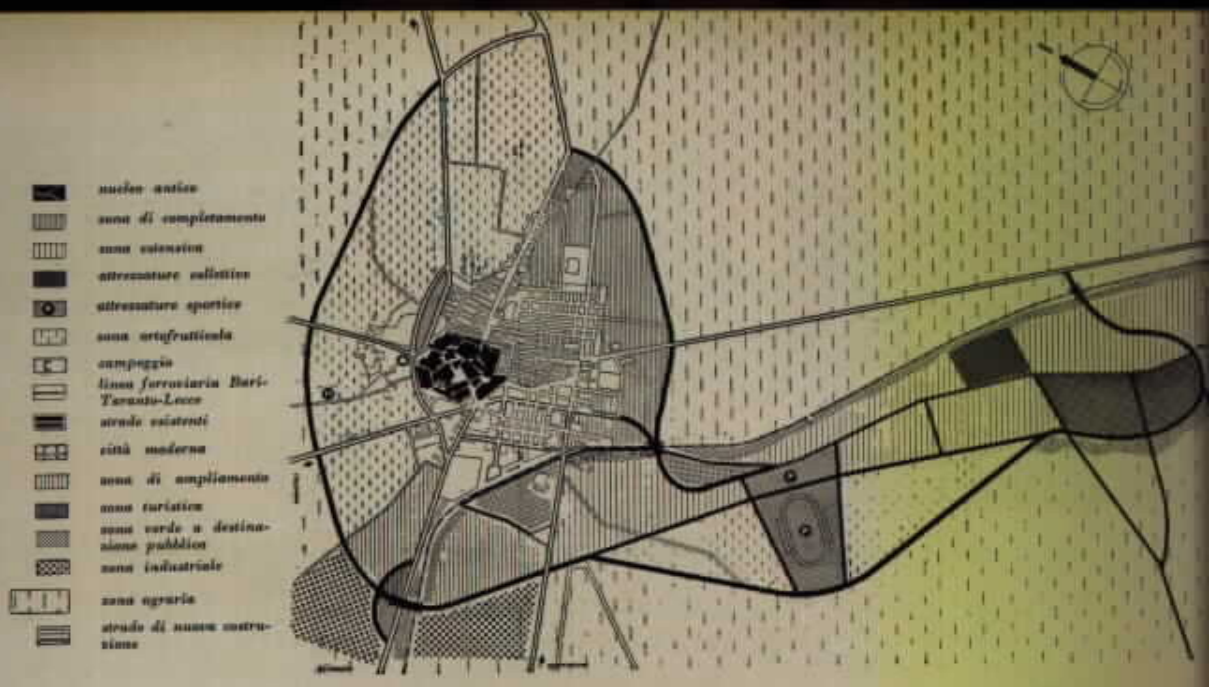
A queste difficoltà si aggiunge l'altra, segnalata in sede di Convegni, della non approvazione delle delibere riguardanti la redazione dei piani regolatori che dalle Prefetture vengono respinte non ritenendo preminenti in bilanci deficitari le relative spese di progettazione rispetto ad altre immediate necessità.

Eppure le Prefetture hanno ricevuto le circolari del Ministero dei LL.PP. nelle quali si chiarisce il significato e la procedura di approvazione di un piano regolatore e s'insiste sul fattore tempo, ridotto ormai a solo due anni, per non farlo eseguire d'autorità dal Ministero, ponendo la spesa ugualmente a carico del bilancio comunale.

E allora? Non come atto-

ri, ma guardando la regione da semplici spettatori in rapporto agli sviluppi sociali ed alle necessità urbanistiche, ci sembra necessario persuadere le Amministrazioni Comunali non solo a deliberare un piano, ma a seguirlo sino all'approvazione.

Quanto sopra è maggiormente avvalorato dalla legge che disciplina la concessione delle deroghe, legge che ci fa sperare di potere presto addivenire alla formazione di una coscienza urbanistica, senza la quale anche il migliore dei piani resterà un astratto disegno da lodare dagli utopisti.



2. - Progetto del Piano regolatore generale di Castellana Grotte, dell'architetto Dino Pezzuto.

Castellana Grotte: Piano Regolatore

Illustriamo le linee generali del P.R.G. di Castellana Grotte, studiato dall'architetto Dino Pezzuto, progetto interessante per vari specifici problemi che sono stati ben impostati, com'è risultato anche dalla conferenza di servizi che si è tenuta appositamente a Roma.

Come appare dalla pianta che riportiamo, la città è formata da un nucleo medioevale caratteristico e da un'edilizia ottocentesca sviluppatasi solo da una parte e con uno schema urbanistico derivante dal modulo tipo della casa a schiera con pianterreno e 1° piano.

Il comune ha una sua importanza specifica derivante oltre che dalla zona in cui sorge, tipica pugliese, dalla esistenza delle grotte di grandissimo valore scientifico e turistico, alle quali la città deve l'importanza cui è assurta in questi ultimi anni.

Problema base del progettista è stato quello d'indirizzare l'espansione edilizia verso la zona delle grotte, oggi distaccate dalla città, organizzando il tutto in modo logico e conseguenzialmente economico. Infatti la strada di accesso alle grotte è attualmente tagliata da un passaggio a livello della ferrovia a scartamento ordinario della Sud Est, che obbliga spesso a lunghe soste data la sua vicinanza con la stazione; esso ha dato lo spunto all'architetto per prevedere un sovrapassaggio, che è stato l'uovo di Colombo di tutto il problema.

Collegata così la città alla sua fonte principale di vita, le grotte, naturale era studiare l'utilizzazione della fascia di terreno relativa, in modo da non alterare il bellissimo e tipico ambiente naturale esistente, caratterizzato da alberi di olivi, mandorli e con bellissimi muri di confine derivanti dallo spietramento dei terreni.

I vincoli edilizi di questa zona sono naturalmente ben diversi da quelli imposti nello sviluppo della restante parte della città; studiato con grande cura è il centro direzionale, che gravita nella zona delle grotte ed è il futuro asse direzionale della città.

La rimanente parte del territorio è quasi esclusivamente vincolata a verde agricolo, con bassissimi indici di fabbricabilità, così da stimolare l'edilizia a svilupparsi seguendo la direzione fissata, formando in definitiva un unico complesso lineare.

Notiamo che la città di Castellana Grotte, sia per l'agricoltura, che per l'industria di prodotti ad essa connessi, sia infine per le grotte, è uno dei pochi comuni che non presenti un bilancio deficitario, tale da rendere inoperante un piano regolatore che potrebbe apparire anche ambizioso.

Il piano regolatore che abbiamo illustrato, sottoposto all'esame del Consiglio Comunale nei mesi scorsi, è stato approvato e già pubblicato come per legge.

Bari: eliminazione delle case malsane

L'Istituto Case Popolari di Bari, in relazione alla legge per l'eliminazione delle case malsane, ha in buona parte realizzato un complesso di alloggi costituenti una comunità.

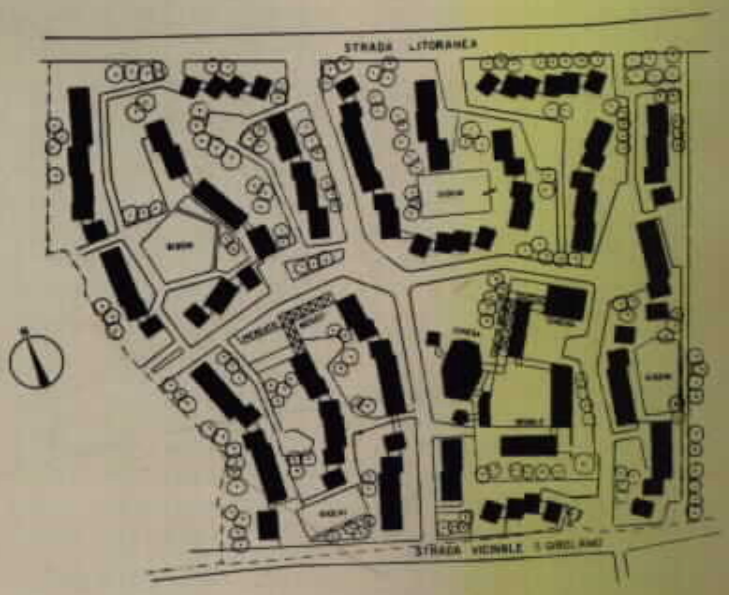
Interessante potrà apparire il paragone della soluzione urbanistica approvata, con quella precedentemente studiata e per fortuna rimasta allo stato di progetto.

Il complesso rispetta i vincoli di cui al P. R. oggi ufficialmente vigente, con soluzione impostata non basandosi solo sul finanziamento annuale ottenuto, ma con la concezione di creare un quartiere autosufficiente, anticipando le direttive impartite recentemente dal Ministro dei Lavori Pubblici.

La composizione urbanistica è nel complesso buona; la ubicazione della comunità è quella riportata a suo tempo sul fascicolo n° 3 della rivista a pag. 75.

Il nostro augurio è che lo studio dei tipi edilizi non si limiti a due come ora fatto per ragioni d'economia burocratica, ma sia esteso con visione più larga al complesso urbanistico, per evitare la sicura monotonia che ne deriverebbe.

Enzo Minchilli



3. - Planimetria del nuovo complesso residenziale dell'Istituto Case Popolari a Bari.

Sopra: Plastico del progetto proposto per la sistemazione di Corso Italia. - Sotto: Particolare della zona di Porta Pinciana.

Roma

I lavori della Commissione Generale e del Comitato di Elaborazione Tecnica per il Piano Regolatore

Tra la deliberazione del Consiglio Comunale del 20-3-1953 che costituiva l'Ufficio Speciale del Nuovo Piano Regolatore di Roma e l'insediamento ufficiale della Commissione Generale avvenuto nell'ottobre del 1954, giova ricordare gli appassionati interventi di alcuni consiglieri che permisero la formulazione dell'Ordine del Giorno conclusivo sui criteri di massima da seguire. In particolare la relazione dell'Assessore all'Urbanistica avv. Storoni al Consiglio Comunale denuncia lo stato di fatto relativo alle opere abusivamente o irregolarmente eseguite nel territorio comunale, indica il metodo applicabile nel periodo di transizione necessario a saldare il P.R. 1931 con il nuovo P.R. con l'esame degli aspetti finanziari del problema. La relazione Storoni provoca dal gennaio al maggio 1954 ventotto sedute di accese discussioni sull'argomento, e tra queste meritano particolare menzione quelle dell'on. Cattani con i ripetuti richiami a riportare la situazione creatasi nell'ambiente al rispetto della legalità e del buon costume, con una programmatica esposizione di principi sul contenuto del piano comunale ed intercomunale; e quella dell'on. Natoli che trova nella legislazione vigente ancora validi presupposti alla lotta contro l'anarchia edilizia.

A conclusione della discussione l'o. d. g. deliberato dal Consiglio Comunale del 20-21 maggio 1954 raccomanda:

a) Preservare da demolizioni e sventramenti il centro tradizionale della città, non solo nei suoi monumenti storici isolati, ma nell'atmosfera dei suoi antichi quartieri che assicurano alla capitale un fascino ed una nobiltà inconfondibili, non disgiunti da una fervida vitalità; ciò senza precludere eventuali opere di indispensabile risanamento.

b) Promuovere un progressivo decentramento invogliando, con opportuni provvedimenti e facilitazioni, determinate attività cittadine a spostarsi verso talune direzioni ed evitando invece l'indiscriminato accrescersi della città a « macchia d'olio ».

Successivamente con deliberazione del 25-6-54 il Consiglio Comunale costituisce una Commissione Generale e un Comitato di Elaborazione Tecnica per lo studio del nuovo P.R.; il Consigliere On. Natoli chiede che il Comitato Tecnico elabori una relazione indicativa dei principali problemi riguardanti la città e il territorio comunale di Roma.

La relazione, dopo una premessa di carattere storico sull'organismo urbano e sulle vicende dei vari piani regolatori redatti per la città di Roma dal 1870, mette in rilievo i risultati delle indagini svolte sulla distribuzione della popolazione nel capoluogo e nel territorio, sugli effetti nel centro urbano dell'espansione in periferia, sulla struttura economico-sociale e sui problemi della viabilità; presenta in sintesi le possibilità attuali di sviluppo ed i pericoli di fronte ai quali la Capitale si trova e conclude tracciando alcune idee programmatiche per l'impostazione del P.R. in generale ed in particolare per la posizione dei futuri centri e degli insediamenti.

L'illustrazione della relazione del Comitato, la quale va oltre la richiesta dell'on. Natoli in quanto, oltre ed esporre i problemi fondamentali riguardanti la città e il territorio, avanza proposte atte a risolverli, provoca la discussione generale sul problema, che richiede n. 21 sedute e n. 177 interventi (dal 27-1-1955 al 17-11-1955).

Tale discussione si estrinseca in n. 7 proposte che diedero in definitiva luogo a n. 4 Ordini del Giorno i quali rispecchiavano le varie tendenze manifestatesi durante la discussione stessa.

Al fine di raggiungere l'accordo tra le varie correnti, il Presidente della Commissione riuniva i rappresentanti degli Ordini del Giorno stessi per tentare il componimento delle varie tendenze in un testo unico concordato. Tale tentativo aveva un esito positivo; infatti nella seduta del 17-11-1955 la Commissione votava un o. d. g. conclusivo con il quale venivano stabiliti i criteri di massima e le direttive generali per la espansione della città, fissate come segue:

1) Si costituisca un *piano aperto e flessibile*, tale da poter aderire a future ed oggi imprevedibili esigenze di sviluppo e che tenga conto della situazione reale della Città (condizioni igieniche e climatiche, sistemazioni importanti già eseguite, linee ferroviarie, impianti ed attrezzature esistenti, aeroporti, ecc.) e delle effettive possibilità sul piano economico e su quello tecnico di essere concretamente — ed in parte rapidamente — eseguito.

2) Le zone dell'espansione siano indirizzate in prevalenza nel settore corrispondente al semicerchio ad oriente della valle del Tevere.

Le proposte della Commissione Generale per il nuovo Piano Regolatore di Roma

In nero:	tratto continuo	*la sistemazione della viabilità con l'asse di attraversamento Nord-Sud*
	tratteggio verticale	*le zone di insediamento residenziale*
	puntinato	*le zone verdi*
In rosso:	tratto continuo	*la rete ferroviaria*
	trattini	*la rete ferroviaria di progetto*
	quadrettato	*la zona industriale*

Le direttrici principali di ampliamento della Città — entro tale settore — vengano determinate in modo tale da evitare l'attraversamento del « centro storico » in qualunque senso e favorire, nel contempo, il graduale e naturale espandersi e spostarsi dei centri di interesse cittadino.

Nell'ambito delle anzidette direttrici, le zone di espansione saranno configurate da uno sviluppo non compatto, con interposti ampi spazi verdi e caratterizzate come quartieri organizzati in forma autonoma; tali zone saranno localizzate e proporzionate in relazione alle risultanze di approfondite indagini urbanistiche. Dal punto di vista cinematico, esse saranno principalmente articolate su di un grande semianello orientale di scorrimento in corrispondenza all'incirca dell'attuale arco ferroviario, sul quale convergeranno, oltre alle provenienze più esterne, anche i collegamenti dei vari quartieri.

3) Sia tenuta ben presente la necessità di conservare e potenziare le zone verdi esistenti (parchi, ville, ecc.) come pure di determinare larghe fascie di verde nelle valli dell'Aniene e dell'alto e basso Tevere, ed anche, ove possibile, ai margini delle vie consolari e delle altre arterie di traffico veloce, onde tenerne distanziata l'edificazione.

4) Più specificatamente, le linee direttrici ed i criteri dell'espansione saranno così regolati:

a) una direzione prima di espansione della Città si avrà verso ed oltre l'E.U.R. — che già possiede importanti attrezzature e buone comunicazioni con la Città, sviluppando nel triangolo compreso tra la Via Ardeatina, il Tevere e il mare un centro con funzioni prevalentemente amministrative e culturali e nuclei residenziali di vario carattere;

b) tra la Via Tuscolana e la Via Tiburtina, tenendo presente la zona industriale ivi prevista, si svilupperanno altri quartieri residenziali — sempre con le caratteristiche generali di cui alle premesse — in modo da conseguire anche la radicale trasformazione delle borgate fatiscienti;

c) la zona archeologica dell'Appia Antica e degli antichi Acquedotti — rigorosamente tutelata nei suoi valori paesistici e monumentali — verrà a costituire, dall'Ardeatina alla Tuscolana, la separazione tra le precedenti direttrici di sviluppo. Sarà inoltre prevista una appropriata regolamentazione delle confinanti zone marginali, mentre ulteriori zone libere formeranno il necessario distacco con i Colli e con il litorale;

d) nei restanti settori dell'arco orientale sorgeranno altri nuclei residenziali ove si riscontrino condizioni adatte per l'organizzazione di quartieri autonomi e in relazione alla necessità di un organico completamento degli esistenti nuclei abitati (Tufello, Val Melaina, Pietralata, S. Basilio, ecc.);

e) nei settori in destra del Tevere sarà prevista: per la zona Flaminia-Cassia, una moderata espansione a carattere residenziale rado, essenzialmente autonomo, in relazione alla ubicazione e al particolare carattere paesistico ed orografico; per le altre zone marginali dell'attuale nucleo cittadino, un'espansione rada, in connessione all'occorrente riordinamento delle parti già costruite;

f) un'aliquota del previsto aumento di popolazione sarà sistemata nel restante territorio comunale secondo uno studio organico degli insediamenti.

5) Sarà previsto in relazione a quanto esposto nelle premesse un sistema stradale destinato al traffico veloce — comprendente il semianello di scorrimento orientale già citato — il quale, allacciando il Nord con il Sud attraverso l'Est, raccolga, smistandolo, il traffico delle vie consolari e colleghi direttamente tutta la zona dell'arco orientale con quella dell'E.U.R. Sarà studiato altresì un collegamento veloce che costituisca un efficace drenaggio da Nord verso Sud delle zone abitate del settore occidentale, con preclusione di nuovi insediamenti marginali.

Nella sistemazione degli altri impianti per il traffico sia tenuto presente che la situazione ferroviaria della Città non può ritenersi modificabile sostanzialmente se non a lunghissima scadenza; mentre per quanto riguarda gli impianti aeroportuali, dovrà tenersi conto del nuovo aeroporto intercontinentale di Fiumicino e della conservazione di quello di Ciampino.

6) In ogni caso le soluzioni proposte dovranno assicurare l'alleggerimento del traffico cittadino e l'organizzazione dei trasporti a breve scadenza, in quanto il fattore tempo deve ovviamente considerarsi di importanza predominante.

7) Quanto alle industrie, sarà da considerare — oltre alla zona industriale ad Est della Città — anche l'eventuale formazione di altre in località adatte, distanti però dai centri abitati (ad esempio nella bassa valle del Tevere) per industrie di maggior rilievo o a carattere insalubre e per quelle eventuali altre che, con le loro esalazioni, potrebbero danneggiare le zone abitate.

8) Sarà considerata la situazione dei Comuni viciniori in rapporto all'espansione di Roma, anche attraverso studi ed indagini particolari, in modo da assicurare al progetto di Piano Regolatore una visione più ampia e di maggior respiro, che si estenda oltre i territori immediatamente circostanti la Città.

Premesso quanto sopra, la Commissione Generale demanda al Comitato di Elaborazione Tecnica la redazione di uno schema di larga massima del Piano in base ai criteri di cui innanzi, schema da esaminarsi da parte della Commissione Generale previo approfondimento dello studio d'indagini urbane sullo stato di fatto in relazione alla distribuzione, struttura e composizione della popolazione, alla determinazione e localizzazione delle fonti di lavoro ed alla entità e natura dei diversi tipi di traffico, tenendo anche nel dovuto conto tutte quelle utili indicazioni che attraverso dibattiti, pubblicazioni, pareri espressi dagli organi di stampa, ecc. potranno essere fornite dalla pubblica opinione.

Nel marzo del 1956 la presentazione da parte del Comitato di Elaborazione Tecnica dello schema del piano richiesto apre la discussione sull'argomento che viene però interrotta per decadenza del mandato elettorale dell'Amministrazione.

Questa la situazione ancora oggi e la nuova Amministrazione ha di fronte il compito della « continuazione » degli studi e della redazione del Piano, superando le battute di arresto di questi mesi, che, protratti, possono incidere nella vita amministrativa ed edilizia della città: le pause incontrollate nella redazione del Piano possono sempre rinverdire le speranze di alcuni Enti e privati; comunque sono a loro vantaggio.

Occorre quindi provvedere alla convocazione della Commissione, riconfermare l'Ordine del Giorno concordato, procedere alla discussione dello schema presentato senza ricadere nell'errore — tutto italico — del continuo reinizio delle cose, anche meditando sull'esperienza, unica finora e appunto per questo doppiamente valida, del Piano e dell'attuazione di Milano. Il primo passo ad una distensione era già stato fatto in precedenza con l'ammissione dei corrispondenti dei quotidiani; l'ultima raccomandazione della Commissione è stata di tener conto anche dei pareri e delle opinioni del pubblico cittadino, ma riteniamo che questo debba essere meglio informato attraverso la pubblicazione periodica di quanto e di come opera il Comitato Tecnico: come fatto storico il piano e gli studi preparatori debbono essere presentati ed illustrati come patrimonio e bene comune.

Occorre in altri termini fermezza, slancio e fiducia in tutte le direzioni: dopo i risentimenti personali e gli interessi particolari di questi anni, la nuova Amministrazione può bene o male presentarsi: a lei la scelta, ma non il compromesso.

XXXIII Congresso della Federazione Internazionale per l'Abitazione e l'Urbanistica sul tema: "La città e la sua periferia". - Vienna 22-28 luglio 1956.

In apertura del Congresso il signor Rafael Picò di Puerto Rico, nella prima delle relazioni introduttive, illustra gli aspetti di vita e di lavoro nella città come conseguenza allo sviluppo industriale, agli interventi politico-economici, alla espansione residenziale periferica che ha in opposizione, nelle zone centrali, una concentrazione sovrapposta sempre ad una preesistente concentrazione: tiene a sottolineare il relatore il carattere anonimo, superficiale e temporaneo che si riscontra nelle nostre città, nei contatti sociali tra gli abitanti del centro e gli « individui » che abitano nella periferia.

Anche il prof. Franz Schuster, nella seconda relazione sui provvedimenti da adottare, riconosce la difficoltà dell'operare degli urbanisti nell'ambito dell'attuale situazione che potrà svincolarsi dal caos e dall'arbitrarietà se ai problemi della pianificazione verrà interessata tutta la popolazione delle nostre città, con una maggior sensibilità e responsabilità delle persone alle quali sono affidati i settori direttivi economici, amministrativi, tecnici e politici, se potranno confluire in un programma comune gli interessi particolari divergenti e se opportune disposizioni legali permetteranno di sviluppare una politica fondiaria in relazione agli interventi finanziari-organizzativi.

Diamo in breve i risultati cui sono pervenuti i sei gruppi di studio.

I. *Problemi di struttura della città moderna* (presidente: prof. M. Miller, U.S.A.).

È raccomandata la formazione di comitati di studio su scala mondiale per definire ed indagare sui problemi connessi al trasferimento delle industrie esistenti, in relazione alle nuove zone residenziali od a quelle contigue; per presentare metodologicamente la situazione della proprietà fondiaria nei vari Paesi, per impostare nuovi studi sul « risanamento dei vecchi quartieri urbani e più in generale sul deprezzamento delle costruzioni.

Si riconosce nell'indagine sociologica e psicologica il lato determinante per lo sviluppo delle nostre città, nel momento della massima e crescente « depersonalizzazione » che caratterizza la nostra epoca.

II. *Problemi di struttura della periferia della città* (presidente: prof. F. Schuster, Vienna).

Quattro raccomandazioni essenziali:

— necessità della raccolta e dello studio comune sulla legislazione vigente, in preparazione al presente o in futuro sul problema delle aree fabbricabili;

— raccolta sistematica ed esempi dell'onere finanziario a carico delle amministrazioni comunali in relazione allo sviluppo presente e futuro della città, limite di tale onere;

— importanza della periferia non solo rispetto alla città ma alla zona rurale propriamente detta e funzione di essa in confronto agli abitanti delle due zone come elemento di transizione;

— illustrazione alla popolazione dei problemi urbanistici attraverso la radio, le riunioni, la scuola, i films e cooperazione di essa alle soluzioni ed alle realizzazioni.

La discussione, pur mantenuta nei limiti prefissati dal tema, è svolta da questo gruppo di studio nell'ambito di una pianificazione territoriale, non parziale, in continua relazione con i fattori economici, sociali e culturali della comunità urbana e rurale.

III. *Pianificazione della fascia urbano - rurale* (presidente: E. H. Doubleday, Inghilterra).

Il tema è presentato attraverso vari sottotemi sulla cooperazione e coordinamento tra la pianificazione urbana e quella rurale, sulla difficoltà per la presenza dei limiti amministrativi, sulle relazioni tra pianificazione ed architettura. I risultati, pur nella loro validità, ci sembrano più programmatici che conclusivi. In breve, si esprime voto per una pianificazione integrale senza riguardo ai limiti amministrativi tradizionali, attraverso il coordinamento dei piani economici, sociologici ed architettonici, attuato da comitati regionali in possesso di poteri e di controllo, composti da rappresentanti eletti dagli organismi direttivi della Regione coadiuvati da specialisti dei vari settori all'altezza dei loro compiti; è posta in rilievo la necessità del piano finanziario con carico ripartito tra i comuni interessati. Particolare è l'intervento del prof. W. Hallbauer, Germania, che riconosce nelle « unità economiche modernamente intese » organismi interamente nuovi, con limiti indipendentemente dai limiti politici-amministrativi, con centri di energia e d'attrazione radiale, d'intensità variabile, con forme e leggi proprie, ma per i quali, riconosce il relatore, noi manchiamo ancora di metodo, norme giuridiche ed organizzazione.

IV. - *Provvedimenti per l'ampliamento della città e della sua periferia* (presidente: dr. Hollatz, Germania).

Oltre ai risultati d'ordine generale questa sezione riconosce in una nuova politica legislativa e finanziaria due termini di notevole contributo per l'attuazione della pianificazione urbana e rurale. In particolare occorre addivenire a:

— acquisizione di aree e formazione di un demanio comunale attuato in via bonaria oppure attraverso la procedura di esproprio;

— mezzi finanziari, filtrati attraverso i canali degli investimenti e delle sovvenzioni per le zone di ampliamento e per il risanamento delle zone malsane;

— tassazione del suolo in proporzione al suo valore, per annullare gli effetti della speculazione fondiaria.

Una maggiore precisazione a questo riguardo è fornita dall'arch. M. Koerner dell'Istituto di politica e riforma sociale di Vienna quando fissa i termini di questa tassazione basata sul valore netto del suolo, senza tener conto delle costruzioni e delle installazioni su esso, perseguibili queste attraverso le imposte indirette estranee al valore del suolo naturale e del suolo « sociale » creato dalla collettività.

V. *Risanamento delle zone malsane* (presidente: Jean Canaux, Francia).

I lavori di questo gruppo di studio si risolvono in brevi raccomandazioni:

— è indispensabile addivenire alla disposizione completa oltre che del suolo anche delle costruzioni incluse nella zona oggetto di risanamento;

— oltre all'intervento ed agli oneri sulle amministrazioni centrali, il carico dell'operazione dovrà essere assunto parzialmente anche dai proprietari, locatari, commercianti, industriali ai quali vanno i benefici generici del miglioramento.

— l'intervento può essere risolto diversamente secondo i vari Paesi ed in particolare secondo il loro grado di evoluzione ma comunque non può essere affrontato dalla sola iniziativa privata secondo gli schemi dell'economia liberale.

VI. *Densità edilizia in rapporto alle abitazioni* (presidente: M. I. de Ranitz, Rotterdam).

Il gruppo di studio ritiene che i limiti estremi di alta o bassa densità siano altrettanto dannosi e comunque senza esser posti in relazione ad altri fattori risultino indeterminati.

Si raccomanda l'introduzione nei regolamenti edilizi dei valori omogenei fissati in sede internazionale.

Così ogni voto conclusivo dei 44 espressi potrebbe essere il tema di un prossimo congresso, veramente analizzato con interventi specifici e particolareggiati dei partecipanti.

Nelle sale attigue allo svolgimento dei lavori sono aperte due mostre: la prima presenta i risultati del concorso per il risanamento e la ricostruzione della zona attorno a S. Stefano di Vienna, la seconda raccoglie la documentazione del materiale inviato dai vari Paesi. Sono presenti:

— Austria, Irlanda, Polonia, Puerto Rico con i lavori di studio per le città capitali.

— Belgio, Danimarca, Olanda, Norvegia con la presentazione del piano della capitale.

— Italia con il piano di Milano ed alcune soluzioni dei piani particolareggiati.

— Inghilterra con gli esempi delle nuove città satelliti del Galles, della Scozia e delle otto incluse nella fascia verde attorno a Londra.

— Germania con illustrazione delle « zone economiche » e della posizione in dipendenza o preminente dei centri urbani; piani e problemi delle principali città.

— Spagna con lo schema del piano di Madrid ed illustrazione delle 20 città satelliti.

— Svizzera con la periferia di Zurigo e le due città giardino di Schwamendingen, Heiligfeld-Letzigraben.

— Israele con gli studi di Alexander Klein sulle città centripete e centrifughe.

— India con il piano di Rourkela per 100.000 abitanti redatto dalle industrie F. Krupp.

L'organizzazione del Congresso è curata in ogni particolare: in sede precongressuale sono state inviate ai partecipanti le seguenti pubblicazioni:

— La città e la sua periferia, rapporti dei vari Paesi, pagine 412.
— Notizie sulla città di Vienna, raccolta di 19 documenti particolareggiata della città.
— 8 opuscoli su Vienna: il quartiere Per Albin Hansson; l'abitazione popolare; scuole superiori popolari; scuole superiori; asili infantili; ricoveri per i vecchi; le zone verdi; l'elemento decorativo nelle costruzioni.
— A cura del servizio urbanistico della città: Vienna, la città e la periferia; l'abitazione a Vienna.

Al termine dello svolgimento dei lavori giornalieri sono distribuite le copie a stampa delle relazioni e degli interventi. Visite ai quartieri, alla città. Proiezioni di films specializzati.

Notiziario dell'Istituto

Attività del Consiglio Direttivo Nazionale

Dopo il Congresso di Genova, il Consiglio Direttivo Nazionale dell'INU si è riunito nei giorni 16 aprile 1955, 23 luglio 1955, 3 dicembre 1955, 24 marzo 1956, 8 settembre 1956, ed ha successivamente preso in esame i seguenti argomenti: situazione della pianificazione regionale e legislazione sulle aree; tema convegno di Firenze; tema del Concorso della Fondazione «Aldo della Rocca»; seminario di urbanistica italo-americano ad Ischia. Programma del Convegno di Firenze. Risultati del V Convegno di Urbanistica; organizzazione del VI Congresso Nazionale di Urbanistica; nomina delle Commissioni di lavoro per il VI Congresso nazionale di Urbanistica. Nomina delle 4 commissioni nazionali di studio.

Elenco dei nuovi membri effettivi e soci aderenti

16 aprile 1955

Membri effettivi

Sezione Piemontese:
Arch. Luciano Mazzarino

Soci aderenti

Sezione Lombarda:
Aschieri arch. Carlo
D'Angiolini Stellario ing. L.
Cetti Serbelloni ing. F.
Prateili arch. Enzo
Macchi ing. Francesco
Menghi arch. Roberto
Nosengo arch. Franco
Santi arch. Carlo
Silvani arch. Mario

Sezione Ligure:
Bianchi ing. Augusto
Olcese ing. Giorgio
Smeriglio ing. Liborio

Sezione Emiliana:
Casali ing. Fernando
Balesi arch. Luigi
Toschi ing. Pier Benedetto
Zagatti ing. Giorgio

3 dicembre 1955

Membri effettivi

Sezione Piemontese:
Grassi arch. Ferruccio

Sezione Lombarda:
Ripamonti ing. Camillo

Sezione Veneta:
Mordio arch. Umberto

Sezione Toscana:
Amati ing. Giorgio
Ricci arch. Leonardo
Santi arch. Danilo

Sezione Laziale:
Delli Santi avv. Gian Filippo
Lena ing. Vincenzo
Musatti dr. Riccardo
Ventriglia ing. Franco

Sezione Pugliese:
Pezzuto arch. Dino

Membri effettivi corrispondenti

Oskar Stonorov
Frederick Gutheim
Albert M. Cole
Edmund N. Bacon
Lawrence K. Frank
Vernon De Mars
Douglas Haskell
Howard Menhinick
Paul Oppermann
Robert B. Mitchell
C. Gerard Davidson

Soci aderenti

Sezione Piemontese:
Ballstreri arch. Ernesto
Bozzola arch. Anna Maria
De Paoli arch. Lina
Garsena arch. Biagio

Sezione Lombarda:
Airaldi arch. Luigi
Bergonzo arch. Alziro
Drugman arch. Fredi
Mazzoni arch. Antonino
Montaldo arch. Vincenzo
Morasso arch. Vittorio
Morpurgo arch. Giorgio
Rizzi arch. Giuliano
Sansone-Tutino arch. Novella
Tutino arch. Alessandro

Sezione Veneta:
Bellemo arch. Lavinio
Boico arch. Romano
Bonzio arch. Guido
Bregant arch. Giorgio
Calabi arch. ing. Daniele
Capuzzo arch. Enrico
Carta Mantiglia arch. Roberto
Cervi arch. Aldo
Clai ing. Carlo
Costa ing. Roberto
Daberdaku-Todri arch. C.
Dalla Bona arch. Luigi
De Bonetti arch. Gino
De Scarpis arch. Benedetto
Frighetto arch. Bruno
Gallimberti arch. Giovanni
Grazioli ing. Paolo
Guacci ing. Antonio
Marchi ing. Renato
Marconi arch. Piero
Martignoni ing. Luigi
Matteazzi ing. Eugenio
Moretto ing. Giuseppe
Menegatto ing. Luigi
Morselleto arch. Pietro
Oddino arch. Adele
Odorizzi arch. Claudio
Pancera arch. Tullio
Papesso arch. Gianfranco
Pellizzari arch. Guido
Petazzi arch. Maria
Pinzani arch. Nino
V. Putzer arch. Peter
Sabbadin arch. Giordano
Salvadori arch. Antonio
Sandri arch. Domenico
Scimemi arch. Gabriele
Spellanzon arch. Guido
Tamburini ing. Domenico
Venier arch. Daniele
Vianelli arch. Innocente
Zamolo arch. Jolanda
Zucchelli arch. Camillo

Sezione Emiliana:
Coccolini ing. Giuseppe

Sezione Laziale:
Cerocchi architetto Riccardo
Cerri ing. Sergio
Marraffa arch. Roberto
Natoli dr. on. Aldo
Stara arch. Mario

Sezione Pugliese:
Antonaci arch. Orazio
Brunetti ing. Cesare
Cicirillo ing. Franco
Cirielli arch. Tonino
Coatiti ing. Candido
Congedo ing. Saverio
De Vita ing. Raffaele
Fano arch. Michele
Fiore dott. Vittorio
Geraci ing. Giuseppe
Leone ing. Francesco
Majellaro ing. Raffaele
Marino ing. Pierluigi
Marsella arch. Alberto
Massaro ing. Giovanni
Mazzarone dott. Rocco
Padula arch. Francesco
Palladino ing. Giuseppe
Peretto ing. Giovanni
Prusciano ing. Alfonso
Quaglini ing. Mario
Roselli ing. Antonio

Sezione Siciliana:
Colajanni ing. Benedetto
De Francisci ing. Cesare
Di Stefano arch. Paolino
Inzerillo ing. Salvatore-Mario
Mannino ing. Giuseppe
Saladino ing. Domenico

Sezione Ligure:
Pezzini ing. Alfredo
Sanguinetti arch. Gaetano

Enti associati

Amministrazioni Provinciali di:
Pesaro Urbino, Modena, Reggio Emilia

Comuni di:
Acri, Borgo San Lorenzo, Canosa di Puglia, Carpi, Casalecchio di Reno, Castel San Pietro dell'Emilia, Celico, Cerignola, Città di Castello Corsico, Finale Emilia, Foligno, Gaggiano, Gonzaga, La Spezia Magenta, Marina di Gioiosa Jonica, Marsciano, Mirandola, Montecatini Terme, Narni, Novate Milanese, Orbetello, Orvieto, Ostiglia, Palmi, Pavullo nel Frignano, Pistoia, Polistena Roncoferraro, Roverbella, San Benedetto Po, San Giovanni in Fiore, San Giuliano Milanese, San Marcello Pistoiese, Scandicci, Sassuolo, Sesto Fiorentino, Sestri Levante, Sestri San Giovanni, Soverato, Spoleto, Terni, Todi, Locate di Triulzi, Vigevano, Vignola

24 marzo 1956

Membri effettivi

Mazzarone dr. Rocco
Franco ing. Antonio
Bruning prof. dr. Kurt (membro effett. corrispondente)

Soci aderenti

Sezione Piemontese:
Torretta ing. Mario

Sezione Lombarda:
Grilletto arch. Gianni
Lattuada arch. Vittore
Travasa arch. Giovanni

Sezione Veneta:
Badalotti ing. Aldo
Barcelloni-Corte ing. V.
Comar arch. Alcibiade
Gaffarini arch. Piermaria
Lionello ing. Mario
Munari arch. Bruno
Manno arch. Bruno
Polacco avv. Gastone

Sezione Ligure:
Massa prof. avv. Nicolò
Onesto arch. Jean
Tiscornia ing. Carlo E.
Varga arch. Elios

Sezione Emiliana:
Giulianelli arch. Giuliano

Sezione Laziale:
Brunetti dott. Vito
Caruso Ignazio
Cederna dott. Antonio
Cristaldi arch. Carmelo
D'Angilio arch. Nello
Deplano arch. Luciano
Di Giulio arch. Edoardo
Figus arch. Guido
Freddi arch. Maria
Kissopulos dr. Silvano
Martuscelli dr. Michele
Marchetti arch. Bruno
Marchi arch. Millo
Mombelli arch. Manuel
Mistretta ing. A.
Sarno ing. Cesare

Sezione Siciliana:
De Giovanni ing. Alberto

8 settembre 1956

Membri effettivi

Sezione Lombarda:
Fedrigolli arch. Bruno

Sezione Veneta:
Calabi ing. Daniele

Sezione Laziale:
Aldisio dr. Salvatore
Colombo dr. Emilio
Ferrero arch. Ardea
Pasqui arch. Giuseppe
Stassi arch. Ferdinando

Sezione Campana:
D'Ambrosio prof. arch. R.
Compagna prof. dr. F.

Soci aderenti

Sezione Piemontese:
Gallino dr. Luciano
Levi Corrado
Reale Alberto
Ruella Sergio

Sezione Lombarda:
Canepari ing. Luigi
Farina-Montez arch. Ruggero
Bucich-Paron arch. ing. D.
Righini arch. Mario
Veneziani arch. Guido

Sezione Ligure:
Ates arch. Giovanni
Cambaggio ing. Giacomo
Campora ing. Marcello
Gambaggiani arch. Piero
Potente geom. Mario
Sani arch. Livio
Trucco dr. Guido

Sezione Veneta:
Budda ing. Luciano
Gentili arch. Giorgio

Sezione Laziale:
Borghese arch. Pier F.
Bruno arch. Carlo
Campos-Venuti arch. G.
Cercato arch. Paolo
Cremona arch. Luigi
Gargano arch. Michele
Ghera arch. Paolo
Rinaldi arch. Giuseppe
Salmoni arch. Paola
Strub arch. Mario

Sezione Pugliese:
D'Alonzo ing. Nicola
Masciandaro arch. Salvatore
Perretti ing. Italo

Sezione Siciliana:
Corriere arch. Rosario

Sezione Piemontese

L'assemblea della Sezione, riunitasi il giorno 9 gennaio 1956 ha provveduto alla nomina del nuovo Consiglio Direttivo, che risulta così composto:

Arch. Nello Renacco, presidente; ing. Augusto Cavallari-Murat, vicepresidente; architetto Giampiero Vigliano, segretario; arch. Aldo Rizzotti, 2° rappresentante al Consiglio Nazionale; arch. Maria Vernetto, tesoriere; arch. Sergio Nicola, avv. Roberto Cravero, consiglieri; avv. Massimo Weigmann, rappresentante soci aderenti, consigliere; ing. Felice Bardelli, rappresentante Enti Associati, consigliere.

All'avv. Massimo Weigman, recentemente scomparso, è subentrato l'ing. Gino Salvestrini.

Il Consiglio Direttivo della Sezione si è riunito il giorno 30 gennaio per le elezioni delle cariche, il giorno 15 febbraio per la discussione del programma di propaganda del Congresso e dei lavori delle Commissioni con particolare riguardo alla figura del responsabile di ciascuna di esse; il giorno 16 marzo per esaminare i lavori delle Commissioni, decidere sulla compilazione del Notiziario della Sezione, discutere sull'organizzazione del VI Congresso, e sulle modalità per il bando di concorso del manifesto del Congresso stesso.

In questa riunione è stata fissata definitivamente la data del 7 aprile per la manifestazione in onore del professore Armando Melis che per tanti anni presiedette la Sezione.

Il 2 maggio il Consiglio si è riunito per esaminare la situazione di cassa rilevando tra l'altro una forte morosità da parte di molti soci.

Il Consiglio prende atto delle numerose adesioni pervenute alla Segreteria generale per il VI Congresso e discute ampiamente circa la nomina del Relatore della Sezione per il prossimo Congresso, demandando infine ogni decisione alla riunione plenaria delle Commissioni di Studio.

Il giorno 8 giugno il Consiglio esaminò questioni attinenti l'organizzazione del VI Congresso ed in particolare l'allestimento delle mostre.

Il 25 giugno il Consiglio si è riunito per la nomina del Relatore della Sezione che risulta l'ing. Gabriele Manfredi.

Nei mesi di luglio e di settembre il Consiglio si è periodicamente riunito per l'esame delle questioni attinenti l'organizzazione delle mostre e del Congresso.

Sezione Lombarda

Nel mese di febbraio 1956 è stata inaugurata la nuova sede della Sezione ospitata nell'ex palazzo reale.

Sezione Ligure

A seguito della Assemblea del 31 ottobre il nuovo Consiglio Direttivo della Sezione Ligure per il biennio 1956-57 è risultato così composto: Presidente Fuselli, Vice-presidente Daneri, Consiglieri Forno, Ginatta Giuseppe e Labò, Revisori dei conti De Maestri e Imazio.

Nella Assemblea del 22 marzo si sono avute interessanti comunicazioni dei Soci ing. Buscaglia su « Lo studio del soleggiamento e le sue applicazioni all'architettura ed all'urbanistica » e arch. Forno su « Il parco Guell di Barcellona ». Quest'ultima, corredata di efficaci proiezioni, è stata successivamente ripetuta alla Associazione Italo-Americana.

Il Presidente ha riferito sulla situazione dei problemi urbanistici in Liguria, soffermandosi in particolar modo sul Piano territoriale di coordinamento, in corso di studio presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche, e sottolineando l'importanza del Piano regolatore generale di Genova, di cui era stato annunciato il completamento. Al termine della riunione, è stato votato alla unanimità il seguente O.d.g.:

« Preso atto con plauso dell'avvenuta ultimazione da parte degli Uffici Tecnici Comunali, del Piano regolatore generale di Genova, che conclude l'impegno della presente e delle precedenti Amministrazioni, di dotare la città dello strumento tecnico e giuridico atto ad assicurare il suo ordinato sviluppo urbanistico ed edilizio, »

fa voti che l'approvazione da parte del Consiglio Comunale coroni questa lunga fase di preparazione, ed apra la via alla procedura che, attraverso la pubblicazione del Piano, renderà edotta la cittadinanza in termini concreti, della necessaria disciplina urbanistica che sta per instaurarsi,

fa appello al senso di civismo e di collaborazione della cittadinanza, perchè porti il contributo di una critica costruttiva e, anche attraverso la presentazione di osservazioni di carattere particolare, non siano perdute di vista le fondamentali finalità dell'interesse generale,

auspica che durante il periodo precedente l'approvazione del Piano da parte delle superiori Autorità, e nella successiva attuazione del piano stesso, attraverso la realizzazione delle opere pubbliche e di quelle private, come pure della interpretazione del Regolamento Edilizio, non vengano mai smentiti i più volte affermati principi di tutela ambientale dei quartieri storici di Genova, di difesa dei già esigui spazi verdi esistenti e degli aspetti naturali, della indispensabile difesa dei tracciati delle fondamentali comunicazioni urbane ed extraurbane, e della più attenta salvaguardia e della salubrità dei quartieri di abitazione, mediante il controllo dei rumori e delle industrie che producono emanazioni nauseabonde e nocive ».

A seguito della approvazione del Piano da parte del Consiglio Comunale avvenuta il 29 marzo, e della sua pubblicazione, il Consiglio Direttivo della Sezione ha provveduto a nominare una Commissione composta dai Consoci ingegneri ed architetti Becchi, Christen, Daneri, Del Grosso, Fera, Finzi, Forno, Ginatta Riccardo, Labò, Morozzo Della Rocca e Rosso per un esame approfondito del Piano e per riferirne in una prossima riunione.

Nella Assemblea del 22 giugno l'attenzione dei convenuti si è rivolta principalmente al grave episodio della distruzione della Loggia di San Rocco in Finalborgo, votando quindi alla unanimità, il seguente O.d.g. che ha poi trovato una larga eco nella stampa cittadina:

« La Sezione Ligure dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, a conoscenza della demolizione della Loggia di S. Rocco di Finalborgo, avvenuta nonostante le autorevoli diffide della Sopraintendenza ai Monumenti, del Ministero della Pubblica Istruzione e di studiosi della storia e dell'arte liguri,

esprime unanime la sua indignata deplorazione per questo inutile oltraggio al carattere della quattrocentesca città, unica in Liguria nel suo valore urbanistico e storico,

invoca l'applicazione dei provvedimenti di Legge,

e fa appello alla sensibilità degli Amministratori che, per altri aspetti, hanno saputo ottenere insperati risultati per la valorizzazione turistica della loro città, perchè siano ripristinati i valori ambientali e storici di Finalborgo, di cui dovrebbero essere i più gelosi custodi, mediante una adatta opera di ricostruzione e di restauro della Loggia di San Rocco ».

Dal 4 al 27 luglio, in quattro successive Assemblee, la Sezione Ligure ha udito i relatori nominati dal Consiglio per l'esame del Piano regolatore generale di Genova, recentemente pubblicato, e ne è seguita una ampia discussione, con numerosi interventi, al termine dei quali è stato formulato il testo di una serie di « osservazioni », che sono state trasmesse alla Civica Amministrazione e che si riassumono nelle seguenti conclusioni:

« La Sezione Ligure dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, riaffermando la inderogabile necessità e la utilità del Piano Regolatore Generale riconoscendo che il lavoro compiuto dalla Civica Amministrazione contiene i requisiti per un più

approfondito perfezionamento, ritiene di poter rivolgere, con voto unanime, le seguenti richieste:

a) Una revisione quanto più sollecita possibile del Progetto di Piano Regolatore Generale pubblicato, da demandarsi agli Uffici Tecnici Comunali in stretta collaborazione con una o più commissione di esperti, al fine di potere provvedere entro il più breve termine possibile alla rielaborazione ed a una nuova pubblicazione del Piano stesso.

b) Contemporaneo inizio dello studio dei Piani Particolareggiati.

c) Assunzione, a norma dell'art. 34 della Legge Urbanistica, a « Programma di fabbricazione » della zonizzazione e relative norme di fabbricabilità, risultanti dalla revisione del Progetto di Piano Regolatore, secondo i concetti esposti nelle presenti osservazioni ».

Nello stesso mese di luglio, essendo state poste in pubblicazione a Savona le varianti al Piano regolatore della città, ad iniziativa dei Soci ing. Bianchi, Magnani e Buscaglia si sono tenute alcune riunioni, che hanno portato analogamente alla formulazione di « osservazioni » presentate poi a quella Amministrazione.

Il Consiglio Direttivo della Sezione, oltre alle nomine di rappresentanti in Commissioni di Concorso e nelle Commissioni Edilizie di cui era stato richiesto, ha provveduto a nominare i rappresentanti nelle Commissioni di studio preparatorie del 6° Congresso Nazionale di Urbanistica, nelle persone dell'arch. Labò, per la legislazione urbanistica, e arch. Forno e Buscaglia, per i piani intercomunali.

Tra le altre attività della Sezione sono da ricordare la partecipazione al 2° Concorso di educazione stradale, organizzato dall'Automobile Club di Genova ed alla attività del Comitato Provinciale per la protezione della natura; l'assistenza tecnica prestata da un gruppo di Soci al piccolo Comune di Noirone nella soluzione di alcuni suoi problemi edilizi ed urbanistici; la segnalazione della deturpazione del Promontorio di Bergeggi in Provincia di Savona; l'attiva partecipazione ad alcune discussioni culturali su argomenti di architettura ed urbanistica svoltesi alla Associazione Italo-Americana ed una conferenza tenuta dal Presidente alla Società di Letture e Conversazioni scientifiche, sul piano regolatore di Genova.

È da notare infine il crescente interesse della stampa per l'attività della Sezione, che si manifesta con la pubblicazione completa dei resoconti delle Assemblee e degli Ordini del giorno.

Sezione Laziale

Il Consiglio direttivo della Sezione Laziale, eletto dall'Assemblea ordinaria dei Soci dell'11 maggio 1955, ha svolto il suo lavoro soprattutto nel quadro del piano regolatore di Roma, attualmente allo studio, continuando a dare con assiduo interessamento quel contributo ai problemi del piano che aveva caratterizzato l'attività del precedente Consiglio.

In occasione dell'approvazione dell'o. d. g. sul piano regolatore da parte della Commissione generale del Comune, ordine del giorno che, superate le tendenze divergenti inizialmente manifestatesi in seno alla Commissione stessa, delineava l'indirizzo per la futura espansione della città e le caratteristiche generali del piano, dando inizio con questo alla sua prima stesura da parte del Comitato tecnico, il Consiglio decise di convocare due assemblee straordinarie dei Soci al fine di redigere ed approvare un ordine del giorno che denunciasse alcuni problemi di fondamentale importanza per lo sviluppo della città e ne proponesse lo studio e l'attuazione.

Questo o. d. g., approvato dall'Assemblea, insieme ad un altro riguardante la risoluzione dei problemi del traffico cittadino in occasione delle Olimpiadi del 1960, venne inviato ai membri della Commissione del Piano e al Consiglio Comunale e largamente diramato dalla stampa politica e tecnica di Roma.

Sempre nel quadro del P. R. di Roma, il Consiglio ha varie volte invitato i membri del Comitato tecnico e della Commissione del piano, Soci dell'Istituto, a partecipare a riunioni del Consiglio, per uno scambio di idee sullo svolgimento e sui problemi del piano stesso.

Su parere unanime dell'Assemblea ordinaria dei Soci, sono state ricostruite, nel maggio 1955, le sei Commissioni di studio sui problemi del P. R. di Roma, presiedute rispettivamente dagli arch. Leopoldo Rota, Gino Cancellotti, Mario Paniconi, Eugenio Montuori, Maria Calandra e dal Cons. di Stato Ugo Puliti.

Vennero anche invitati i Soci a partecipare ad una nuova Commissione di studio, che aveva il compito di impostare i limiti e le caratteristiche dei Piani Intercomunali fra i centri aventi maggiori e più diretti contatti con Roma, e ad iscriversi per l'esame della situazione urbanistica dei Comuni del Lazio. Solo pochissimi Soci si sono dichiarati disposti ad impegnarsi per tali esami; e, quanto alle Commissioni, sia le prime sei, ricostituite con un nuovo invito ai Soci che chiedeva un più costante impegno di lavoro, sia l'ultima di nuova formazione, si sono dovute sciogliere, in data 22 febbraio, per la scarsa partecipazione degli iscritti alle riunioni.

Il Consiglio ha svolto una serie di altre iniziative, sia di carattere culturale, sia di carattere organizzativo. Avendo avuto notizia che era in esame presso la Commissione Comunale il progetto per la costruzione di un albergo Hilton sulla sommità della collina di Monte Mario, riteneva opportuno formulare in data 11 giugno 1955, un « voto », lungamente ed ampiamente motivato, contrario alla realizzazione della proposta; tale voto veniva inviato alla Commissione edilizia, urbanistica e per il piano regolatore; al Consiglio Comunale, alla stampa cittadina, ai Ministri ed alle Direzioni generali interessate.

A questo primo ordine del giorno, il Consiglio direttivo dopo l'ultima seduta del precedente Consiglio Comunale e le ultime vicende dell'albergo Hilton, ne faceva seguire un altro in cui più ampiamente ribadiva le ragioni precedentemente enunciate contrarie, per scongiurare una immediata approvazione da parte della Giunta della costruzione di tale albergo. L'ordine del giorno, inviato ai componenti la Giunta Comunale, al Ministro dei LL. PP., al Ministro della P. I., al Direttore Generale dell'Urbanistica, al Presidente della VI Sezione del Consiglio Superiore dei LL. PP., al Direttore Generale delle BB.AA., al Presidente dell'Accademia Nazionale di San Luca, al Presidente del Centro Studi Storici di Architettura, è il seguente:

« Dati gli sviluppi che recentemente ha assunto il problema della variante di piano particolareggiato per l'erezione dell'albergo Hilton a Monte Mario, questo Consiglio ritiene necessario tornare sull'argomento per cercare di evitare che il problema, essenzialmente urbanistico, venga soffocato dal significato politico che recentemente, da qualche parte, gli si è voluto attribuire. A questo scopo ci rivolgiamo direttamente alla S.V. per illustrare ancora, il più obiettivamente possibile, il problema, onde non si prenda una decisione affrettata sotto la spinta delle particolari circostanze, mentre le conseguenze per la Città sarebbero poi permanenti:

1°) il problema va visto nel quadro delle successive varianti di piano particolareggiato apportate alla zona di Monte Mario. Il Piano Regolatore del 1931 destinava opportunamente la zona a prevalente verde pubblico, o a ville e villini signorili (cioè edilizia eminentemente estensiva) e sul culmine di quota 117 era pensato un grandioso piazzale panoramico con veduta aperta su tutto il giro di orizzonte, del tipo di quello del Gianicolo.

« Nei successivi piani particolareggiati queste direttive si sono venute modificando, in modo che quasi tutta la zona ha più che quadruplicato la sua densità; il piazzale panoramico è stato prima contratto e poi trasformato in semplice incrocio stradale, ma sempre collocato alla quota 117, assicurando comunque il panorama sulla Città e dalla Città.

« La variante ora in discussione non è stata resa pubblica; però è noto che al posto del piazzale è stato previsto l'albergo Hilton. Questa sostituzione di un elemento di interesse pubblico con un impianto privato ci sembra sia, obiettivamente, lesiva degli interessi della Città.

« La S.V. può rendersi conto della cosa esaminando i successivi piani particolareggiati dal 1931 ad oggi.

2°) l'albergo, che si progetta di collocare al posto del piazzale panoramico, ha una volumetria tale da alterare profondamente i rapporti paesistici della zona. Infatti:

a) le sagome limite attualmente visibili non rappresentano che due terzi circa dell'intero volume, perchè è noto che il piano di campagna su cui poggiare gli attuali piloni di 21 metri verrebbe abbassato di circa 10 metri, e l'intera altezza di 31 metri sarebbe visibile dalla Città, squilibrando il volume della collina stessa;

b) la collana di alture verdi rappresentate da Villa Sciarra, Gianicolo, Giardini Vaticani, Colli di Monte Mario, fino alla valle del Tevere, rappresenta un elemento peculiare e caratteristico nel paesaggio urbano della città. Tale corona di verde; già compromessa in alcuni tratti, non sopporta ulteriori danni senza grave pregiudizio. Molto ne ha arrecato la costruzione a palazzine della parte superiore di viale delle Medaglie d'Oro, che ha colmato, con un agglomerato di edifici visibili da tutta Roma, la sella del colle tra l'Osservatorio e la chiesa di S. Maria del Rosario; ed è augurabile che in sede di nuovo P. R. alcune soluzioni di piani particolareggiati ancora oggi sulla carta possano essere riviste e precisate al lume dei reali interessi generali della città;

c) il voto espresso dalla Commissione Provinciale per le bellezze naturali panoramiche e paesistiche in data 23 maggio 1953, anche se esamina un aspetto parziale del paesaggio in oggetto, l'intorno cioè della Chiesa di S. Maria del Rosario, sottoponendolo a vincolo, afferma altresì che la località è tale da "formare un caratteristico fondale alla zona Trionfale". È quindi conseguente che un enorme edificio costruito nella zona, in luogo del previsto parco privato, manometterebbe irrimediabilmente tale fondale.

3°) l'iniziativa presenta alcuni riflessi urbanistici assai preoccupanti. Infatti:

a) è evidente che la costruzione dell'albergo in oggetto, per importanza intrinseca e riflessa degli interessi ad esso collegati, porterebbe ad un notevole aumento di valore dei terreni circostanti, e che di conseguenza un parallelo aumento della pressione degli interessi economici sarebbe sempre più violento e capace di poter invocare il pre-

cedente; e cioè la variante di P.R., per assoggettare ad una simile operazione l'intera zona. È inutile tratteggiare le conseguenze di una tale eventualità;

b) la variante di piano regolatore comporta un nuovo grandioso accesso dal piazzale Clodio alle alture di Monte Mario, e quindi un nuovo comodo sbocco alle zone retrostanti. Con ciò si verrà a creare un asse sfociante sul piazzale Clodio e con due sole alternative di sbocco, verso Ponte Risorgimento e verso il centro; e tale asse concentrerà in queste direzioni un notevole afflusso di traffico intenso;

c) tali conseguenze urbanistiche risultano contrarie alla lettera e allo spirito dell'ordine del giorno approvato alla unanimità dalla Commissione per il nuovo piano regolatore, dove, per il settore nord-ovest della città, prevede " una espansione rada in connessione all'occorrente riordinamento delle parti già costituite ", e subordina ogni iniziativa al rispetto del " carattere paesistico ed orografico". Mentre è evidente che la variante progettata:

1) introduce un elemento nuovo, senza alcuna relazione con le parti già costruite;

2) pregiudica, attraverso una iniziativa particolare, le future soluzioni del piano;

3) trascura completamente il carattere paesistico e orografico.

« In conclusione, il Consiglio direttivo di questo Istituto si augura che la S. V. si renda conto della opportunità di non decidere affrettatamente una questione di così grave portata; e soprattutto di non decidere senza il conforto di alcuna alternativa reale, e senza una coerente adesione agli sviluppi in corso del piano regolatore.

« Il tempo che passerebbe soprassedendo per ora alla decisione, sarebbe tutt'altro che perduto, perchè consentirebbe di mettere a punto tali alternative e di trovare il modo di accordare l'iniziativa con gli interessi generali della città; mentre d'altra parte, la prospettata urgenza, a cui viene subordinato il finanziamento stesso dell'opera, non può in nessun modo essere un argomento decisivo, quando tali interessi ne vengano pregiudicati ».

Questa azione della Sezione Laziale ha avuto un successo positivo, contribuendo efficacemente a far rinviare una decisione che, presa con eccessiva precipitazione, avrebbe potuto ulteriormente aggravare la situazione di una zona della città già notevolmente compromessa.

In occasione del Convegno di Firenze, il Consiglio ha designato come relatore l'arch. Leonardo Benevolo, che ha presentato una relazione redatta in collaborazione con altri membri del Consiglio.

Il Consiglio direttivo è stato inoltre invitato dalla Segreteria del VI Congresso Nazionale di Urbanistica, che si terrà a Torino dal 18 al 21 ottobre, sul tema: " Piani regolatori intercomunali e piani regolatori comunali ", a nominare rappresentanti della Sezione nelle Commissioni costituite in preparazione del Congresso: sono stati designati i seguenti membri effettivi:

1ª Commissione - Piani Regionali: prof. arch. Plinio Marconi;

2ª Commissione - Piani Intercomunali: prof. ing. Vincenzo Di Gioia;

3ª Commissione - Piani Comunali: prof. arch. Ludovico Quaroni;

4ª Commissione - Legislazione urbanistica: avv. Gian Filippo Delli Santi. L'arch. Fernando Clemente è invece stato nominato relatore dei problemi riguardanti la pianificazione intercomunale nella Regione Sarda.

Tutto ciò è stato esposto all'Assemblea ordinaria della Sezione dell'8 giugno 1956. In tale Assemblea, sono stati approvati i seguenti voti.

L'Assemblea della Sezione Laziale:

1) udita la relazione del redattore regionale della rivista " Urbanistica ", organo ufficiale dell'Istituto, sulla proposta, avanzata nell'ultima riunione nazionale dei redattori, relativa ad un " bollettino " mensile di informazioni che affianchi con regolarità l'azione scientifica e politica della rivista, fa voti perchè il Consiglio Nazionale prenda in serio esame la proposta, sulla quale sono d'accordo tutte le Sezioni Regionali.

2) udita la relazione dell'arch. Fiorentino sulla parte finanziaria, e sulla frequenza dei pagamenti delle quote da parte dei soci, è d'accordo nel sottolineare il dovere, da parte di ogni socio, di corrispondere tempestivamente la quota fissata; perciò invita il Consiglio direttivo a sollecitare, nella forma adatta, il pagamento delle quote ancora mancanti.

— invita il Consiglio direttivo ad intervenire presso quello nazionale perchè sia reso possibile prendere provvedimenti in proposito, sia proponendo la cancellazione dei soci aderenti, sia invitando i membri effettivi a rassegnare le dimissioni.

3) fa voti perchè il Consiglio direttivo della Sezione promuova con una certa frequenza nella propria Sede o in altra più adeguata delle conferenze e dibattiti su argomenti urbanistici generali o particolari della città di Roma sollecitando eventualmente la collaborazione dell'Istituto Universitario della Facoltà di Architettura e Ingegneria in modo da interessare anche i più giovani ai problemi stessi e provocare nel pubblico in genere una maggiore cognizione degli argomenti di importanza cittadina.

Il Consiglio direttivo, in ottemperanza al terzo voto, ha deciso di scegliere alcuni argomenti di studio e di incaricare di una prima deliberazione di essi alcuni membri del Consiglio stesso, e cioè:

a) problema dei vincoli e della sistemazione di villa Savoia: arch. Baccin, arch. Fariello, arch. Pediconi. Relatore Fariello.

b) analisi e proposte di salvaguardia di un settore a ville del quartiere Nomentano, sottoposta a variante di piano particolareggiato: arch. Anversa-Ferretti, arch. Antonucci, architetto Benevolo. Relatore Anversa-Ferretti.

c) Mezzi di salvaguardia della zona di Monte Mario, onde passare dall'o.d.g. dell'albergo Hilton, ad una serie di proposte concrete sulla sua sistemazione: ing. Di Gioia, architetto Fiorentino, ing. Gorio. Relatore Di Gioia.

Inoltre nella riunione del 31 luglio il Consiglio ha approvato i seguenti voti:

1) La Sezione Laziale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica;

— avuto notizia della imminente costruzione di un grande edificio di importante destinazione pubblica quale nuova sede della Corte dei Conti, nella zona di piazza Mazzini, tra viale Mazzini e via Baiamonti;

— avendo appreso altresì che in altre aree demaniali prospicenti il piazzale Clodio Amministrazioni dello Stato intenderebbero erigere edifici di mole notevole per allogarvi i propri uffici;

— rilevata l'inopportunità di tali iniziative che sono in contrasto sia con il vecchio piano regolatore che non prevede destinazioni siffatte per le aree in questione, sia con le direttive di sviluppo del nuovo piano generale della città;

fa voti

che il comune di Roma intervenga tempestivamente presso le competenti autorità dello Stato, ed in particolare presso il Ministero dei Lavori Pubblici, al fine di evitare l'errata ubicazione di tali pubblici impianti e di consentire il sorgere di questi ultimi in zone più idonee alle esigenze urbanistiche, conformemente agli indirizzi del piano regolatore in corso di studio.

2) Il Consiglio direttivo della Sezione Laziale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, venuto a conoscenza attraverso la stampa di possibili transazioni tra i proprietari di villa Savoia e lo Stato al fine di sbloccare una parte della villa e renderla edificabile, fa voti perchè il vincolo di parco pubblico, stabilito dal D. P. 30 giugno 1954, venga totalmente mantenuto, onde assicurare non solo ai nuovi quartieri che si sono ampiamente sviluppati nella zona, ma anche a tutta la città, il beneficio di un nuovo parco che sia atto ad integrare quello di villa Borghese, resosi del tutto insufficiente.

Sezione Siciliana

L'attività della Sezione Siciliana è stata rivolta principalmente alla redazione del Piano Territoriale di Coordinamento e del Piano Regolatore Generale di Palermo, che hanno visto impegnati tutti i membri effettivi residenti a Palermo, sia per la progettazione urbanistica che per la regolamentazione e le norme legislative speciali.

La partecipazione ha avuto un carattere quasi ufficiale anche per il fatto che il Presidente, prof. Salvatore Caronia, è stato chiamato a far parte di uno speciale comitato coordinatore insieme all'Assessore comunale ai LL. PP. e all'on. Bino Napoli, altro membro effettivo dell'Istituto. Il Presidente della Sezione ha potuto così sovrintendere al lavoro dei tecnici curandone il collegamento con gli Amministratori e con il Comitato Generale nel quale si trovavano rappresentate tutte le categorie produttive.

Per il prossimo Congresso di Torino si è proceduto alla nomina delle quattro Commissioni Regionali di studio i cui membri sono stati in continuo contatto col centro, partecipando attivamente alle riunioni delle corrispondenti Commissioni Nazionali. A tale scopo si sono più volte recati a Roma il professore Edoardo Caracciolo, l'ing. Aurelio Mastrogiacomo della sottosezione di Catania, il prof. Roberto Calandra, l'arch. Antonio Bonafede.

La Sezione collabora attivamente con l'Ufficio Tecnico Comunale di Palermo per la preparazione della mostra da tenere a Torino in occasione del Congresso; ci si ripromette di esporre il Piano Regolatore Generale, qualora venga approvato prima del mese di ottobre, ed in ogni caso gli studi per il Piano Territoriale di Coordinamento.

Al Congresso il prof. Caracciolo terrà la relazione generale sull'attività urbanistica in Sicilia, e probabilmente un'altra relazione verrà tenuta dall'ingegnere Vincenzo Nicoletti, membro dell'Istituto e Direttore dell'Ufficio Tecnico Comunale di Palermo, sulle norme legislative speciali per il Piano Regolatore Generale della città.

La Sezione ha visto aumentare considerevolmente il numero dei propri Soci Aderenti; anche il numero degli Enti Associati è aumentato, per l'adesione dei due massimi Istituti bancarii della Regione, il Banco di Sicilia e la Cassa di Risparmio V. E.

VI Congresso Nazionale di Urbanistica

Torino 18-21 ottobre 1956

Sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica

Sul tema:

piani intercomunali e piani comunali.

Il VI Congresso Nazionale di Urbanistica affronta un tema strettamente connesso agli studi che l'Istituto ha promosso nei congressi e nei convegni degli ultimi anni.

Nel 1952, a Venezia, furono analizzati i problemi della pianificazione regionale preparando un primo rilievo della situazione economica di ogni regione d'Italia.

Nel 1953, nel convegno di Palermo, furono discussi i problemi di pianificazione regionale nelle zone soggette alla riforma agraria.

A Genova, nel congresso del 1954, fu svolta un'indagine approfondita sulla situazione della pianificazione comunale e furono esaminati i problemi inerenti ai piani regolatori generali di quindici città grandi, medie e piccole.

Il convegno di Firenze, dello scorso anno, discusse il tema dell'attuazione dei piani regolatori con particolare riferimento ai rapporti tra piano urbanistico e realizzazioni architettoniche e ai dispositivi legislativi.

L'argomento « Piani Intercomunali e Piani Comunali » scelto per il Congresso di Torino risponde a due fondamentali esigenze: quella di continuare gli studi sui piani regolatori, e quella di connettere i problemi della pianificazione regionale con i problemi della pianificazione comunale.

Le esperienze in atto di piani intercomunali sono scarse. La funzione del piano intercomunale come mediazione tra piani comunali e piano regionale è ancora oggetto di discussione. La legislazione al riguardo necessita chiarimenti e integrazioni. Pertanto, mentre ferve l'attività dei piani comunali e lentamente si concreta quella dei piani regionali, una ricerca scientifica sulla metodologia del piano intercomunale appare indispensabile. L'Istituto Nazionale di Urbanstica, in stretta collaborazione con gli organi del Ministero dei Lavori Pubblici e con gli Enti interessati, ha perciò promosso questo congresso che, integrando i precedenti studi, potrà fornire una visione unitaria dei compiti del pianificatore urbanistico nei suoi vari gradi.

Programma:

Giovedì 18 ottobre

Ore 10 - Palazzo Madama: inaugurazione del Congresso. Saluto dell'avv. Amedeo Peyron, Sindaco di Torino. Discorso dell'Ing. Adriano Olivetti, Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Discorso dell'On. Giuseppe Romita, Ministro dei Lavori Pubblici. Rapporto sull'organizzazione del Congresso del Prof. Arch. Bruno Zevi.

Ore 12 - Premiazione dei vincitori del Concorso indetto dalla Fondazione « Aldo Della Rocca » sul tema: LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NEL MEZZAGIORNO: ESPERIENZE, TESTIMONIANZE, ESAME CRITICO.

Ore 16 - Torino-Esposizione: Prof. Arch. Giuseppe Samonà: relazione generale sui lavori svolti dalle quattro Commissioni di studio dei problemi riguardanti i piani regionali, intercomunali, comunali e la legislazione urbanistica.

Ore 18 - Inaugurazione delle Mostre dei piani regolatori intercomunali e dei piani regolatori comunali.

Venerdì 19 ottobre

Ore 9-13 - Torino-Esposizione: illustrazione dei problemi di pianificazione intercomunale in Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia, Toscana, Sardegna, e Sicilia.

Ore 16-20 - Discussione.

Sabato 20 ottobre

Ore 9 - Torino-Esposizione: conclusioni sulla pianificazione intercomunale e comunale. Discussione.

Ore 15 - Assemblea dell'Istituto Nazionale di Urbanistica: relazione del Consiglio Direttivo uscente e programmi di attività per il biennio 1956-58; nomina delle cariche direttive (riservata ai membri e soci dell'I.N.U.).

Domenica 21 ottobre

Ore 9 - Torino-Esposizione: Prof. Arch. Luigi Piccinato: relazione generale sui piani comunali in rapporto ai piani intercomunali.

Ore 15 - Presentazione degli ordini del giorno; discussione e votazione finale.
Chiusura del Congresso.

Mostre: **Mostra dei piani regolatori comunali approvati dai Consigli Comunali.**

Mostra dei piani regolatori intercomunali.

Mostre degli Enti di riforma agraria e di incremento edilizio.

Comune di Venezia

Concorso Nazionale di idee per la impostazione del piano regolatore generale del Comune di Venezia

Il Sindaco

In esecuzione della deliberazione del Consiglio Comunale, n. 15461/Tec. in data 3 aprile 1956, approvata dalla G.P.A. nella seduta del 17 maggio 1956 con n. 12026 Div. IV; n. 1785/G.P.A.

rende noto

È indetto un concorso Nazionale d'idee per la impostazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Venezia.

Possono partecipare al concorso gli ingegneri ed architetti italiani — singolarmente od in gruppo — eventualmente associati ad esperti in economia e sociologia od in altre materie che abbiano attinenza con i problemi da risolvere.

L'elaborato dovrà essere fatto pervenire al Comune di Venezia — Protocollo Generale — entro e non oltre 120 giorni dalla data di pubblicazione del presente bando. (E cioè entro il giorno 8 ottobre 1956 - ore 18). *

I concorrenti dovranno presentare delle *concrete proposte*, le quali saranno illustrate:

a) mediante indicazioni grafiche, riportate sulle planimetrie in scala 1:5000 ed 1:10000;

b) mediante una relazione dattiloscritta, illustrativa delle direttive dell'impostazione generale e delle soluzioni proposte.

Il Comune fornirà, a quanti ne faranno richiesta, contro il versamento di L. 18.500:

a) planimetria del territorio comunale scala 1:5000 e scala 1:10000;

b) planimetria del territorio comunale scala 1:10000, nella quale risultano indicate le zone interessate da particolari installazioni e le attuali comunicazioni a mezzo di pubblici esercizi;

c) raccolta di dati generali e statistici attinenti la vita della città.

Il concorso sarà giudicato dall'apposita Commissione, nominata dal Consiglio Comunale.

Viene stabilito un monte premi di L. 12 milioni a disposizione della Commissione, che ne potrà disporre per premiare soluzioni anche parziali, con giudizio pienamente discrezionale ed insindacabile.

Il Comune potrà utilizzare tutte le soluzioni presentate nella maniera che riterrà più opportuna, senza che i concorrenti possano pretendere premi o compensi di sorta.

I concorrenti singoli od i Capi dei gruppi che si saranno particolarmente segnalati, per competenza nell'impostazione e soluzione dei vari problemi, potranno essere invitati a collaborare, in veste professionale, alla elaborazione del P.R.G.

I progetti potranno essere contrassegnati col nome dei concorrenti o con un motto. Ogni progetto dovrà essere accompagnato da una busta contenente il recapito dei concorrenti e i certificati di iscrizione all'Albo. Le buste saranno, all'esterno, contrassegnate dai nomi o dal motto.

Nel caso che i concorrenti partecipino in gruppo, dovranno designare ai fini amministrativi un loro rappresentante presso l'Ente Banditore.

Agli effetti di emolumenti riferiti ad eventuali incarichi professionali, gli appartenenti a un gruppo non saranno considerati costituiti in collegio.

La *Commissione giudicatrice* sarà composta come segue:

Il Sindaco del Comune di Venezia, Presidente; tre Consiglieri Comunali del Comune di Venezia; due rappresentanti nominati dal Sindaco; un rappresentante per ciascuno dei seguenti Enti: Istituto Nazionale di Urbanistica, Ordine Nazionale degli Ingegneri, Ordine Nazionale degli Architetti, Ministero Pubblica Istruzione, Ministero Lavori Pubblici, Ministero Marina Mercantile, Ministero Industria e Commercio; il Segretario Generale del Comune; l'Ingegnere Capo del Comune; il Direttore delle Belle Arti; l'Ufficiale Sanitario del Comune.

I soggetti premiati rimarranno di piena e di assoluta proprietà del Comune di Venezia. I progetti non premiati dovranno essere ritirati a cura e spese dei concorrenti entro 180 giorni dalla chiusura del concorso. La partecipazione al concorso implica l'accettazione completa ed incondizionata di tutte le clausole del presente bando.

Venezia, 9 giugno 1956.

Il Sindaco
Lto Avv. Roberto Tognazzi
Il Segretario Generale
Lto Dr. Giovanni Stecconi

* La data di consegna è stata prorogata al 15 gennaio 1957.

URBANISTICA n. 20 - Direttore responsabile GIOVANNI ASTENGO

VIBERTI

TORINO

AUTOVEICOLI SPECIALI PER SERVIZI URBANI


manifattura ceramica pozzi
milano. via visconti di modrone 15