

Lezioni di Urbanistica

a cura di Prof. Giovanni Tilocca

Prime Leggi Ottocentesche.

Con l'industrializzazione nacque il problema della viabilità che si dimostrò completamente inadeguata alle nuove necessità che si venivano a formare. Basta pensare che le strade a carattere parrocchiale, sufficienti per il traffico pre-industriale dovevano sopportare il traffico delle nuove industrie.

La costruzione e la manutenzione delle antiche strade inglesi spettavano, infatti, alle parrocchie le quali imponevano delle “corvees” agli abitanti del luogo.

L'insufficienza delle amministrazioni parrocchiali lasciò decadere lo stato delle strade mentre crescevano le esigenze dei traffici.

Per rimediare a questa situazione nel 1745 lo stato cominciò a concedere a privati la realizzazione ed il potenziamento delle vie di grande traffico.

In questi anni fanno la loro comparsa le prime leggi che permisero grandi gruppi industriali di adeguare la viabilità alle loro esigenze, in un primo tempo furono potenziati i canali navigabili, in seguito, con l'invenzione di un nuovo mezzo di trasporto, la locomotiva, tutti gli sforzi si rivolsero nella costruzione di grandi tronchi ferroviari.

Il monopolio delle ferrovie era in mano a diversi gruppi di speculatori e proprietari di miniere ed ogni uno applicava un prezzo diverso.

Sorsero vari contrasti ed il governo inglese dovette promuovere una legge che permetteva allo stato di acquisire l'intera rete ferroviaria e di governare lo sviluppo.

In Francia le cose andarono diversamente perché la rivoluzione soppresse tutti i vecchi benefici feudali e con Napoleone venne iniziato un piano di sviluppo viario che comprendeva anche le ferrovie.

Nel 1831 fu istituito il ministero dei lavori pubblici che realizzò varie costruzioni.

Per poter costruire le nuove vie di comunicazione furono promulgate varie leggi come quella napoleonica del 1810 e poi quella orleanista del 1833, perfezionate poi nel 1841 che disciplinavano con una vera prima legge urbanistica, l'esproprio per la pubblica utilità.

Con queste leggi fu possibile modificare profondamente l'assetto territoriale e dei centri abitati, poiché l'esproprio, prima utilizzato solo raramente, ora è applicato su larga scala ed è disciplinato in modo da agevolare lo stato nel suo vasto programma di opere pubbliche.

Questa legge influenzò tutte le altre nazioni ed ispirò quell'inglese del 1845 e quell'italiana del 1865.

Le varie pressioni dei gruppi capitalistici non permisero comunque una statalizzazione delle ferrovie e delle reti stradali e nel 1842 riuscirono ad avere il monopolio, per 40 anni, delle linee principali di comunicazione.

Lo sviluppo industriale aveva profondamente trasformato sia il territorio che i centri urbani che con l'aumento vertiginoso di popolazione e con l'urbanesimo non tardarono a manifestare una serie di gravi problemi di carattere igienico sanitario.

Nel 1830 iniziarono le epidemie di colera e i governanti si resero conto della gravità delle condizioni igienico-sanitarie di molte città e decisero di studiare i primi provvedimenti per eliminare le cause di una situazione ormai insostenibile.

Nel 1834 in Inghilterra fu emanata una legge per le riforme igienico- sanitarie e nel 1838 venne promossa un'inchiesta sulle condizioni sanitarie del paese.

I rapporti della commissione contenevano una gran varietà di suggerimenti per migliorare le condizioni igieniche della città, fra cui:

- *Preparare rilievi ed indagini esatte sulla zona prima di progettare un impianto di fognatura.*
- *Migliorare ed allargare le strade.*
- *Fissare minimi requisiti igienici per tutte le abitazioni e rendere obbligatoria l'installazione di servizi igienici sanitari.*
- *Obbligo ai proprietari di ripulire ed arieggiare le case malsane istituendo una licenza per l'affitto degli alloggi e vietando l'uso di locali interrati da adibire ad abitazione.*
- *Disciplina dei macelli*
- *Fornitura d'acqua potabile*
- *Sepoltura dei morti*

La prima conseguenza giuridica di queste inchieste culminò nelle leggi del 9/8/1844 per Londra e dintorni e la legge del 31/8/48.

In Francia le conseguenze dell'industrializzazione e dell'urbanesimo si manifestarono più tardi, ma già nel 1840 la situazione igienica della grande città era altrettanto allarmante quanto quella inglese.

Fu fatta un'indagine conoscitiva e varata una proposta di legge per il risanamento delle abitazioni e dei quartieri malsani, ma fu osteggiata poiché toccava gli interessi dei proprietari e portata al 1849 quando un'epidemia di colera convinse tutti della necessità di risanare le città e regolare i nuovi insediamenti urbani. La legge fu approvata il 13/4/1850 e consentiva ai comuni di controllare i requisiti igienici delle abitazioni e di intervenire con l'esproprio nei casi più gravi che interessò spesso interi quartieri.

La tradizionale capacità organizzativa dello stato napoleonico e l'alto livello dei tecnici (George Haussman) consentì ai parigini di realizzare un intervento urbanistico che sarà assunto a modello negli altri tentativi ottocenteschi.

Fra il 1830 e il 1850 mosse i passi l'urbanistica moderna.

Gli architetti discutevano ancora sugli stili architettonici mentre i tecnici e gli igienisti si sforzavano di riportare rimedio ai problemi della città.

Le prime leggi sanitarie costituiscono un modesto contributo su cui però si reggerà la futura legislazione urbanistica.

Per adesso si pensa a risolvere alcuni problemi settoriali, come le fognature, l'acqua potabile ed il problema delle epidemie.

La realizzazione delle fognature e degli acquedotti presuppone un minimo di regolarità planimetrica ed altimetrica delle costruzioni.

L'esecuzione di opere pubbliche come strade e ferrovie esige nuove procedure di esproprio dei suoli, cartografie precise ecc.

Dopo la rivoluzione del 1848 sale al potere una destra conservatrice con Napoleone 3° in Francia, Bismark in Germania, i nuovi Tories in Inghilterra.

Questa nuova destra attua una serie di riforme che si distinguono per il loro carattere coordinato.

A Parigi, che oltrepassa un milione di abitanti, per la prima volta un insieme di provvedimenti amministrativi e tecnici, estesi a tutta la città, sono formulati ed attuati coerentemente in un tempo abbastanza breve.

E' nominato prefetto della Senna, dal 1853 al 1869, il barone Haussman che pone al primo posto l'esigenza di assicurare l'ordine pubblico e di conquistare il favore del popolo con imponenti lavori.

Lo stesso Napoleone terzo segue direttamente lo svolgimento di questi facendo demolire le anguste strade medioevali, sostituendole con arterie rettilinee e spaziose che tagliano il centro antico in tutte le direzioni in modo che siano favorevoli allo spostamento delle truppe.

Accanto a queste preoccupazioni di ordine politico esistono motivi economici e sociali che spingono nello stesso senso.

Il cuore della città è incapace di sopportare il peso di un organismo così cresciuto, le strade medioevali e barocche sono insufficienti al traffico, le vecchie case appaiono inadeguate a fronteggiare le esigenze igieniche della città industriale, inoltre i costi dei terreni sono talmente elevati che è necessaria una radicale trasformazione edilizia.

Appena insediato Haussman riordina i servizi tecnici secondo criteri moderni, chiamando a dirigerli alcuni ingegneri di primo ordine che hanno già ricoperto incarichi di questo tipo.

Egli affronta personalmente i funzionari e gli organi amministrativi e, sostenuto dalla fiducia dell'imperatore fa pesare su di loro, senza alcun ritegno, la forza della sua posizione, assoggettandoli completamente ai suoi disegni.

Egli appare come un uomo deciso, scaltro, capace di mediare tra loro i motivi economici e politici

Le opere possono essere divise in quattro grandi categorie:

1- LAVORI STRADALI.

Il nucleo stradale è tagliato in ogni senso con 90 Km di nuove strade rettilinee e spaziose, interviene soprattutto nei quartieri dell'est, focolaio di tutte le rivolte. Evita di distruggere i monumenti più importanti ma li isola e li adopera come punti di fuga per le nuove prospettive stradali.

E' introdotto l'obbligo di presentare una domanda di costruzione.

Si fissano i rapporti tra larghezza della sede stradale ed altezza degli edifici e si fissa la massima pendenza dei tetti in 45 gradi.

2- LAVORI EDILI.

Scuole, ospedali, caserme, carceri, biblioteche, mercati, uffici amministrativi ecc, sono realizzati direttamente dalla prefettura che impegna i più illustri architetti dell'epoca (architettura eclettica in massima parte) vengono anche costruite abitazioni popolari con fondi pubblici dove per la prima volta si cerca di garantire un minimo di requisiti igienici e distributivi.

3- PARCHI PUBBLICI.

4- IMPIANTI.

I lavori sono resi possibili dalla legge del 3 Aprile 1850 che consente di espropriare non solo le aree necessarie alle strade ma tutti gli immobili che cadono nel perimetro dei lavori.

Purtroppo l'azione pianificatrice era subordinata agli interessi dei ceti sociali che controllavano il potere e dopo molte discussioni il consiglio di stato decise (27/11/58) che le aree fabbricabili, una volta espropriate e sistemate secondo i piani, fossero restituite ai vecchi proprietari.

Per effetto di questa sentenza la città dovette accollarsi da sola tutte le spese. Per fortuna i lavori influirono positivamente sulla città favorendone l'accrescimento ed aumentando il reddito complessivo e quindi l'aumento continuo delle entrate comunali.

L'ammontare dell'indennità di esproprio era inoltre stabilita da una commissione di proprietari ed era spesso sproporzionata al reale valore di mercato, tanto che era sollecitato come fonte di arricchimento.

L'Italia rimane ai margini di questi grandi movimenti urbanistici europei. La sua società è ancora una società immobile, in cui le strutture tradizionali rimangono salde ai rapporti esistenti tra città e campagna. Un lento sviluppo industriale consente un maggiore adeguamento delle strutture esistenti alle nuove esigenze.

In ogni modo, come negli altri paesi europei, i primi sintomi si fanno sentire nell'insufficienza viaria, perciò il governo nel 1865, approva una legge di ordine urbanistico che disciplina la costruzione e la salvaguardia delle strade: (Le cunette ed i fossi devono essere lasciati liberi, le distanze dei fabbricati dalle strade deve essere di 3 m per le case di abitazione e di 50 m per le fabbriche).

Nello stesso anno, sull'onda delle esperienze europee anche l'Italia vota la legge n° 2359 del 25/6/1865 che disciplinava le espropriazioni per causa di pubblica utilità.

Un punto importante affrontato dal Pisanelli consisteva nell'affermare l'utilità di studi preliminari di sviluppo e di strumenti urbanistici che affrontassero e disciplinassero i problemi del territorio e dello sviluppo urbano.

Ciò avrebbe permesso di ricorrere all'esproprio solo nei casi sporadici, mentre ora, solo con l'esproprio forzato si possono sanare quelle situazioni determinatesi proprio dalla mancanza di uno strumento urbanistico.

Furono introdotte nella legge diverse norme per il buon allineamento, ampliamento e risanamento delle città che stabilivano in 25 anni il tempo necessario alla loro esecuzione e avrebbero interessato i comuni con oltre 10.000 abitanti.

Il progetto di legge subì varie modifiche rispetto alla sua stesura originaria, anche a causa della massiccia presenza in parlamento degli interessi immobiliari e fondiari e dopo varie vicissitudini fu approvato anche perché era necessario uno sfruttamento urbanistico in un momento in cui avveniva il trasferimento della capitale da Torino a Firenze e solo con una legge era possibile intervenire con ampliamenti urbani e con rinnovi del tessuto edilizio esistente.

Firenze fu quindi la prima città ad essere dotata di un piano regolatore redatto dall'architetto Poggi che permise lo sventramento e la ricostruzione di uno dei più vivi quartieri del centro storico toscano.

La legge del 1865 rappresenta la prima occasione mancata dello stato per l'emanazione di una disciplina urbanistica generalizzabile a tutele realtà urbane e applicabile in tutto il territorio nazionale, infatti, fino al 1942 si andò avanti con una serie di provvedimenti speciali per le diverse città, considerando ogni problema come un fatto a se stante.

Con questa legge si tentò di imporre un controllo nello sviluppo urbano senza però contrastare gli interessi della proprietà privata anzi innescò un processo che ancora oggi attanaglia l'assetto urbanistico e che causa la permanente crisi dell'urbanistica poiché favorisce alcuni proprietari di terreni con le opere di urbanizzazione che porta ad un incremento di valore dei suoli, mentre ne penalizza altri operando un'esproprio spesso mal retribuito.

La legge del 1865 aveva posto una grossa ipoteca sulla possibilità di elaborare una politica urbanistica a livello nazionale, anche i successivi interventi legislativi ebbero la tendenza a considerare ogni caso come un caso speciale.

La prima legge, dopo quella del 1865, fu quella del 15/1/1885, contenente disposizioni per provvedere alla pubblica igiene della città di Napoli.

Fu presentata nell'estate del 1884 dopo una grave epidemia di colera, causata dall'altissima densità di popolazione e delle pessime condizioni del sottosuolo e delle fogne,

Napoli rappresentava una delle peggiori situazioni, ma tali problemi erano vivi anche in molte altre città italiane, con abitazioni malsane, condizioni di promiscuità, miseria e mancanza di igiene.

La legge redatta dall'allora presidente del consiglio Depetris, cercò di intervenire esclusivamente per sanare le condizioni igienico-sanitarie della città e per prevenire il verificarsi di nuove calamità.

La commissione propose uno snellimento delle norme della legge del 1865 sugli espropri e un nuovo sistema sul computo delle indennità, che fu determinata sulla base del valore reale e dei fitti percepiti nell'ultimo decennio e non sul valore determinato dai periti come avveniva in precedenza.

Un fatto importante fu la possibilità di estendere la legge anche ad altri comuni che né facevano richiesta senza tener conto del limite numerico degli abitanti imposto dalla precedente legge.

Per quanto concerne gli effetti pratici della legge su Napoli, essi furono un completo fallimento. I terreni, liberati dalle vecchie e malsane abitazioni, erano concessi ai privati per la successiva riedificazione senza che lo stato avesse imposto nessuna forma di convenzione e di agevolazione che stabilissero prezzi di vendita o di affitto già determinati.

Ciò si risolse in un'operazione non equa che portò all'emarginazione degli abitanti dei quartieri risanati, che non potendo pagare i nuovi affitti, si trovavano costretti ad occupare altri quartieri degradati.

LA LEGGE URBANISTICA DEL 1942

La pianificazione in Italia prima del 1942.

Fino alla seconda guerra mondiale, in Italia non c'era una legge che definisse gli istituti, le procedure e i contenuti della pianificazione urbanistica.

Ogni volta che si riteneva necessario formare un piano urbanistico, si procedeva secondo regole e norme stabilite caso per caso: generalmente, ogni piano veniva approvato con legge dello Stato.

Nel corso della seconda metà dell'Ottocento e all'inizio del Novecento prevalevano i «piani d'ampliamento», relativi a singole zone d'espansione o alla valorizzazione tramite ristrutturazione di aree centrali.

I piani riguardano soprattutto le grandi città: Firenze (piano Poggi del 1865), Roma (piani Viviani del 1873 e del 1882, Milano (piani d'ampliamento e di ristrutturazione, poi il piano Beruto del 1889, il piano Pavia-Masera del 1912), Torino (numerose «piani d'ampliamento» nel corso dell'Ottocento, poi il piano regolatore del 1906 e le successive varianti), Genova (numerose piani d'ampliamento), Napoli (rilevante il «piano di risanamento» del 1885, poi il piano De Simone del 1914), Bologna, Ancona, Cuneo, Bergamo e numerose altre città grandi e medie.

Tra il 1926 e la fine degli anni Trenta si sviluppa in Italia la grande impresa della bonifica della Pianura Pontina, a sud di Roma. Il regime fascista promuove l'organizzazione ed esecuzione d'un vastissimo programma di trasformazione territoriale. Sessantamila ettari di terreno paludoso vengono bonificati e messi a coltura, mediante un razionale sistema di appoderamento, la realizzazione di duemila km di canali e 900 km di strade, e la costruzione di numerose città. Littoria, oggi Latina, è il nuovo capoluogo di provincia; ad essa si affiancano Pontinia, Sabaudia, Pomezia, Aprilia e una ventina di borghi, i cui nomi ricordano luoghi veneti della guerra 1915-18.

L'operazione è gestita dall'Opera nazionale combattenti, un organismo istituito nel dopoguerra per il reinserimento e l'assistenza degli ex combattenti della guerra, spesso privati delle loro case e poderi per le distruzioni o gli spostamenti del confine, o ridotti in miseria per la carestia. Ancora oggi nei borghi della provincia di Latina il dialetto veneto è il più diffuso. Nella progettazione delle nuove città si cimentano i migliori architetti e ingegneri italiani, divenuti urbanisti.

Nasce l'Istituto nazionale di urbanistica.

Nel gennaio del 1930, a conclusione del XII Congresso internazionale della *Fédération internationale pour l'habitation et l'aménagement du territoire* (Fihuat), viene fondato l'Inu (Istituto nazionale di urbanistica). I promotori avevano deciso di costituire un istituto di cultura che si proponesse «lo studio dei problemi tecnici, economici e sociali, relativi allo sviluppo dei centri urbani e l'esame delle questioni relative all'organizzazione e al funzionamento dei servizi pubblici di carattere municipale». Era una organizzazione di élite, e tale è rimasta per molti anni. Raccoglieva, nel primo decennio della sua vita, professionisti e studiosi in vario modo legati al dominante regime fascista. Fu, però uno dei luoghi nei quali si preparò il futuro democratico dell'Italia.

La prima fase della vita dell'Inu si concluse, nel 1942, con l'approvazione, da parte della Camera dei fasci e delle corporazioni, della prima legge urbanistica italiana. È la legge ancora oggi vigente, arricchita e complicata dalle numerose integrazioni e dalle parziali modifiche che da allora si sono susseguite. Ma diciamo subito che fu il prodotto, di notevole livello, di uno scontro aspro tra i difensori a oltranza della proprietà privata e quelli che volevano porre dei limiti ai diritti di utilizzazione fondiaria. Già in quegli anni, negli anni del regime fascista, l'azione dell'Inu aveva alla sua base una proposta che ancora oggi è attuale e avanzata: una proposta che prevedeva l'esproprio preventivo delle aree urbane e il pagamento, per le aree non ancora urbanizzate, di un'indennità che tenesse conto soltanto delle utilizzazioni produttive in atto senza tener conto degli incrementi di valore derivanti dalle previsioni di piano.

È una parte della legge che soltanto eccezionalmente è stata applicata. Ma il divario tra leggi positive, e cattive o pessime attuazioni, è una caratteristica tipica dell'Italia.

Quasi a suggello del contributo dell'Inu alla legge urbanistica lo Stato, con regio decreto del 1943, eresse l'Inu in ente morale e lo riconobbe come «Istituto di alta cultura». Si trattava di un riconoscimento molto significativo, che

faceva dell'Inu, libera associazione di cultori della materia, l'espressione più autorevole e ufficiale della cultura urbanistica in Italia.

La legge urbanistica del 1942.

Scrive Vezio De Lucia: << La legge urbanistica italiana ha cinquant'anni. Fu promulgata lunedì 17 agosto 1942 da Vittorio Emanuele III a Sant'Anna di Valdieri, dov'era in vacanza.La nuova legge era stata preceduta da lunghi studi e non può essere liquidata tout court come una legge fascista. Nelle commissioni legislative del Senato e della Camera dei fasci e delle corporazioni si scontrarono i difensori ad oltranza della proprietà privata con quelli che alla proprietà intendevano porre dei limiti. Intervenne anche l'Inu (Istituto nazionale di urbanistica) che aveva elaborato una proposta basata sull'esproprio preventivo delle aree urbane. Alla conclusione del dibattito, il ministro dei Lavori pubblici Giuseppe Gorla poteva comunque dichiarare che la legge approvata «non può far timore ai galantuomini, ma solo a coloro che, attraverso il diritto di proprietà, vogliono difendere la speculazione».

La legge 1150 del 17 agosto 1942 è ancor oggi la legge fondamentale in materia urbanistica. Nonostante il mezzo secolo trascorso, nonostante che dal 1972 le regioni a statuto ordinario abbiano la pienezza della potestà legislativa in materia, nonostante le numerosissime «modificazioni e integrazioni» intercorse con successivi atti legislativi, l'impianto complessivo della pianificazione è ancora determinato, in Italia, dagli istituti, i contenuti e le procedure stabilite dalla legge 1150/1942.

Il sistema della pianificazione. Finalità della legge è la disciplina de«l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno»(art. 1). Tale disciplina «si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva»

Il cuore della legge, e del sistema di pianificazione che essa instaura e il «piano regolatore generale comunale» (prg). Esso deve essere esteso all'intero territorio comunale, e deve indicare essenzialmente (art. 7):

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, e i caratteri e i 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 Chiese e ad opere e impianti d'interesse pubblico in generale.

Sono obbligati a fare il prg tutti i comuni compresi in appositi elenchi che il ministero dei Lavori pubblici è tenuto a formare e aggiornare. Ne hanno facoltà tutti gli altri. I comuni che non sono dotati di prg devono comunque adottare un Regolamento edilizio, che costituisce lo strumento minimo di disciplina delle trasformazioni, e che contiene un allegato cartografico denominato «Programma di fabbricazione»

Il prg è attuato, secondo la legge, o per intervento diretto (licenza edilizia, oggi concessione edilizia), o con il tramite di un «piano particolareggiato d'esecuzione» (ppe). Il piano particolareggiato è esteso a

una parte de territorio comunale, e precisa per essa la disciplina prevista dal prg a livello di dettaglio. Esso può giungere a indicare le sagome planimetriche e altimetriche dei singoli edifici (planovolumetrico) Più precisamente, la legge prescrive (art. 13):

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 articolo 30.

Il dopoguerra e la ricostruzione

La prima «emergenza» e i piani di ricostruzione.

Nel 1942, in piena guerra seconda guerra mondiale, l'Italia ha la sua legge urbanistica.

Nella primavera del 1945. inizia la fase della ricostruzione del paese; i danni sono enormi, sebbene meno gravi che in altri paesi europei, come la Germania, la Polonia, i paesi della Jugoslavia.

È colpito il patrimonio abitativo, le infrastrutture: più di tre milioni sono i vani distrutti o gravemente danneggiati; sono distrutti un terzo della rete stradale e tre quarti di quella ferroviaria.

I danni maggiori sono concentrati nel triangolo industriale e nelle grandi città, particolarmente acuto il problema abitativo che già prima della guerra era assai grave (il censimento del 1931 aveva rilevato 41,6 milioni di abitanti e 31,7 milioni di stanze).

In molti paesi europei la ricostruzione è stata utilizzata per impostare su basi nuove e razionali i problemi dello sviluppo urbano e territoriale, ma in Italia, viceversa, è stata utilizzata per far marcia indietro rispetto agli strumenti di cui già si disponeva: con l'alibi appunto di «superare rapidamente la fase contingente della ricostruzione dei centri abitati» attraverso «dispositivi agili e di emergenza», fu accantonata la legge urbanistica e fu varata la legge sui piani di ricostruzione, disciplinati da norme speciali, estesi solo a porzioni del territorio comunale, causa di molte sciagure per le città italiane.

Da allora in Italia, a differenza che negli altri paesi civili, l'emergenza viene adoperata per eludere le regole della pianificazione e della corretta e razionale gestione delle trasformazioni territoriali.

Nel dopoguerra, non si ha il coraggio di abbandonare esplicitamente la pianificazione. Allora si inventano i «piani di ricostruzione»: uno strumento semplificato, rozzo, privo di basi analitiche, finalizzato a far presto. Qualche macchia di colore su una carta per indicare le zone d'espansione, qualche segno nella città edificata per indicare i nuovi allineamenti. Poco di più di questo. I piani di ricostruzione avrebbero dovuto contemperare l'esigenza di dar corso ai più urgenti lavori edilizi con quella di non compromettere il razionale sviluppo dei centri abitati.

La procedura era la seguente. I comuni compresi negli appositi elenchi approvati dal ministero dei Lavori pubblici dovevano adottare entro tre mesi il piano di ricostruzione; le spese occorrenti per la sua progettazione erano a carico dello stesso ministero. Per facilitare l'attuazione dei piani, la cui durata complessiva non avrebbe dovuto superare i dieci anni (e che invece è stata prorogata fino ad oggi) erano previste procedure abbreviate per le espropriazioni; l'intervento diretto dello Stato, o dei privati attraverso la «concessione» da parte del ministero dei Lavori pubblici; infine particolari facilitazioni fiscali. Con altri provvedimenti legislativi, venivano poi concessi indennizzi e contributi per i danni di guerra e per la riparazione e ricostruzione di abitazioni danneggiate o distrutte dalla guerra.

L'edilizia, la locomotiva della ricostruzione. Nell'immediato dopoguerra, la legge sui piani di ricostruzione era funzionale alla scelta di fondo di assegnare all'edilizia un ruolo trainante dello sviluppo. E' nelle scelte compiute in quegli anni che sono le radici dell'attuale situazione di crisi della città e del territorio. Nell'immediato dopoguerra, la ripresa economica aveva posto subito il problema del ruolo trainante dello sviluppo, che non poteva essere interamente affidato all'industria del Nord sia a causa dei gravi danni subiti dagli impianti, sia a causa dell'arretratezza di quelli funzionanti, sia a causa della dequalificazione in cui si trovava la manodopera dopo la guerra.

Il settore edilizio si prestava egregiamente al ruolo trainante poiché non richiedeva impianti costosi, imprenditori particolarmente esperti, manodopera qualificata, inoltre rispondeva ad una esigenza sociale molto sentita che era quella della ricostruzione del paese e della pressante domanda di abitazioni.

L'aumento della domanda, incoraggiata da mutui agevolati e da facilitazioni fiscali, ha incrementato i prezzi delle aree e delle abitazioni e ha favorito la speculazione e quindi la lievitazione dei prezzi delle abitazioni.

Ovviamente, questo processo ha provocato un vertiginoso innalzamento anche nei prezzi degli affitti. Tutto il processo si svolge senza mai risolvere il problema della casa per i meno abbienti: anzi aggravandolo continuamente.

Per molto tempo, dal dopoguerra fino praticamente agli anni '60, la pianificazione viene sistematicamente trascurata.

Gli anni del dibattito sulla riforma urbanistica

Gli anni Cinquanta sono gli anni d'oro della speculazione più sfrenata: gli anni delle «mani sulla città».

A Napoli l'amministrazione di Achille Lauro dà l'avvio al massacro della città. A Roma, a Milano, a Genova, a Napoli, a Catania, detta legge la Società generale immobiliare.

Come scrive Antonio Cederna, uno dei più lucidi e attenti osservatori degli scempi che stanno avvenendo:

Distruzione di monumenti antichi e rovina del loro ambiente, sventramento di antiche città, trasformazione in sordidi agglomerati di cemento di colli, parchi e campagne, tali e non altri sono i risultati dell'attività della Società generale immobiliare. Ad essa manca qualunque principio urbanistico, che sia minimamente organico e unitario: suo unico scopo, al pari di qualunque piccolo affarista, è di sfruttare al massimo i propri terreni: un po' poco, se si pensa alla prosopopea con cui essa presenta i suoi progetti, alla rispettabilità cui essa tiene e alla grande considerazione in cui è tenuta dai più. Guardiamo Roma: sia che costruisca a Monte Mario, sulla Cassia, sulla Casilina, sulla Tuscolana, sull'Ardeatina o sulla C. Colombo, l'Immobiliare non fa che stirare ciecamente Roma in tutti i punti cardinali, e quindi realizzare trionfalmente l'espansione della città a macchia d'olio, incrementando paurosamente e rendendo cronica l'anarchia, stabile il caos e il fallimento dell'urbanistica romana.

Durissimo è il giudizio di Cederna sulla società immobiliare che guida i processi di trasformazione delle città:

L'Immobiliare è frutto di disordine sociale e politico e in questo disordine si nutre e fortifica. Il prestigio «tecnico» dell'Immobiliare, se consideriamo i risultati urbanistici, è una favola. La presenza, l'attività dell'Immobiliare e di chi ne imita il comportamento è ostacolo insormontabile per un moderno piano regolatore: a ogni impresa della Immobiliare le campagne suonano a martello per le nostre città.

Nel 1955, ad opera di un piccolo gruppo di intellettuali mobilitati contro l'ennesimo tentativo di sventramento nel centro storico di Roma, nasce l'associazione Italia Nostra.

Tra le battaglie aperte da Italia Nostra per la difesa del patrimonio culturale italiano vanno segnalate quella per la salvaguardia di Agrigento, di Paestum, dei Colli Euganei, della Costa Smeralda, della Pineta di Migliarino e Ravenna. Oggi Italia Nostra è presente sul territorio nazionale con 200 sedi.

Nel 1957 «l'Espresso» attacca duramente l'amministrazione comunale di Roma e la Società generale immobiliare: ne nasce un clamoroso processo che alla fine si risolve in una vittoria della speculazione.

Si apre il dibattito sulla riforma urbanistica: il «Codice dell'urbanistica» dell'Inu. All'inizio degli anni Sessanta lo sviluppo industriale del paese si consolida.

A partire dal 1960, si assiste - specialmente al Nord - alla fioritura di innumerevoli iniziative di pianificazione; ed è databile al 1960 l'apertura della battaglia per la riforma urbanistica.

All'VIII Congresso, nel dicembre del 1960, viene presentata una proposta di riforma: è il cosiddetto Codice dell'urbanistica. L'Inu (Istituto Nazionale di Urbanistica) auspica l'istituzione delle regioni e tenta di integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione economica attraverso l'istituzione di un Comitato nazionale di pianificazione (formato da ministri e presidenti delle regioni) e di un Consiglio tecnico centrale (a livello di alta burocrazia e di esperti urbanisti).

Il «codice» dell'Inu non prevede l'esproprio generalizzato dei suoli destinati all'edificazione, se non in casi eccezionali e territorialmente limitati.

Per pubblicizzare, sia pure parzialmente, gli incrementi di valore delle aree urbane, e per stabilire, entro certi limiti, una perequazione di trattamento tra i diversi proprietari, viene proposto il meccanismo del comparto, oppure l'obbligo ai proprietari di cedere gratuitamente al comune, nelle zone di espansione, una quota del 30% dell'area totale da destinare ad attrezzature pubbliche e di sostenere le spese di urbanizzazione primaria. Per incidere sulla rendita fondiaria è previsto anche un più deciso ricorso agli strumenti fiscali.

La proposta dell'Inu riceve l'adesione dei partiti di sinistra e degli ambienti progressisti. La programmazione economica, la riforma urbanistica, la nazionalizzazione dell'energia elettrica sono alcuni dei temi sui quali si polarizza il

dibattito politico in vista della partecipazione dei socialisti al governo. Di riforma urbanistica si comincia a parlare concretamente anche in sede ministeriale.

La proposta del governo non si distacca molto da quella elaborata dall'Inu e resta sostanzialmente nel solco dei principi ispiratori della legge del 1942, pur sostenendo notevoli perfezionamenti di carattere tecnico e procedurale, suggeriti da oltre un decennio di esperienze applicative di quella legge. Anche in questa proposta non è risolto il problema dell'acquisizione - a favore della collettività - della plusvalenza delle aree e della disparità di trattamento fra i vari proprietari in relazione alle destinazioni d'uso stabilite dai piani.

La proposta del ministro Sullo. Autore della proposta che risolve alla radice il problema della rendita fondiaria urbana è Fiorentino Sullo, ministro democristiano dei Lavori pubblici dal febbraio del 1962. Preso atto che «la stragrande maggioranza degli urbanisti non si dichiarava d'accordo» con lo schema elaborato dalla commissione insediata da Zaccagnini, ricostituisce la stessa commissione, integrandola con giuristi, economisti, sociologi.

Il disegno di legge Sullo è pronto nel giugno 1962. La riforma è impostata su basi completamente nuove e originali. Per quanto riguarda i rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, il progetto stabilisce che l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbono attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale e in riferimento agli obiettivi fissati da questa. In attesa della costituzione degli organi che saranno preposti all'attuazione del piano economico è prevista l'istituzione di uno speciale comitato di ministri che provvede ad impartire le direttive.

La pianificazione urbanistica si articola, sia nella fase regionale che statale, agli stessi livelli e con gli stessi dispositivi previsti dal progetto Zaccagnini: piano regionale, piano comprensoriale, piano regolatore comunale e piano particolareggiato.

Il piano regolatore generale e quello comprensoriale - quando questo ha valore di piano generale - sono obbligatoriamente attuati per mezzo di piani particolareggiati, le cui prescrizioni hanno valore a tempo indeterminato e nel cui ambito il comune promuove l'espropriazione di tutte le aree inedificate (fatta eccezione per quelle demaniali) e delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato, nonché delle aree che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato vengano a rendersi edificabili per qualsiasi causa.

Acquisite le aree, il comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, con il mezzo dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del comune. A base d'asta viene assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali. Quando si tratta di aree richieste da enti pubblici operanti nel settore edilizio, da società cooperative aventi gli stessi fini, ovvero nel caso in cui le aree siano adibite ad utilizzazioni industriali, la cessione avviene a trattativa privata.

L'indennità di espropriazione è determinata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, in base al prezzo agricolo; per i terreni non edificati, ma aventi già destinazione urbana, in base al prezzo dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore ad un coefficiente massimo fissato dal comitato dei ministri, e infine, per i terreni edificati, in base al valore di mercato della costruzione.

In sintesi, lo schema Sullo modifica profondamente il regime proprietario delle aree: di proprietà privata resta soltanto una parte delle aree edificate, le altre aree - edificate o edificabili - passano gradualmente in proprietà dei comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani.

Il 14 luglio del 1962, la presidenza del Consiglio dei ministri - a cui Sullo aveva trasmesso il disegno di legge - comunica di «condividere in linea di massima i criteri informativi della nuova disciplina urbanistica» e muove solo osservazioni di natura tecnica. Del suo disegno di legge Sullo parla pubblicamente in più occasioni: al convegno ideologico della DC a San Pellegrino, nel settembre; a chiusura del dibattito parlamentare sul bilancio del ministero dei Lavori pubblici, in ottobre; e al IX Congresso dell'Inu, a Milano, nel novembre. Nessuna particolare reazione viene suscitata dalla pubblicità che gli urbanisti, e lo stesso Sullo, organizzano intorno alla proposta di riforma.

Ci si avvicina così alla scadenza della legislatura e alle elezioni politiche della primavera del 1963.

La sconfitta del 1963. È nell'aprile del 1963 (le elezioni sono fissate per il 28 aprile) che si scatena «lo scandalo urbanistico»: una furibonda campagna di stampa (in primo luogo «Il Tempo» di Roma) contro il ministro dei Lavori pubblici accusato di voler togliere la casa agli italiani.

E lo stesso Sullo che racconta:

“A casa mia, con un senso di sgomento e di smarrimento più che di curiosità, miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa. [...] Ed io, confesso, non sapevo più come difendermi da una allucinazione generale: non bastava a difendermi il tentativo di spiegare gli errori giuridici degli oppositori, né il rammentare che in Parlamento, nell'ottobre 1962, avevo dichiarato che del diritto di superficie si sarebbe potuto fare a meno. Non c'era che una strada: spiegare al video a milioni di telespettatori la realtà e la fantasia. Ma questo non mi fu permesso. Invece, senza affatto consultarmi, mentre ero assente dalla capitale e con una comunicazione postuma alla mia segreteria di Roma, venne una doccia fredda; la dissociazione delle responsabilità del mio partito dalle mie. Fui sbalordito per l'oggettiva ingiustizia morale verso di me.”

Con una «dolorosa nota» del 13 aprile «Il Popolo» comunica che la DC dissocia la propria responsabilità dall'operato del ministro Sullo.

«Se i lavoratori - commenta Sullo - non erano sufficientemente mobilitati a favore della legge, la mobilitazione dei proprietari di case era invece massiccia».

Sullo viene sostituito dal socialista Pieraccini. Negli accordi tra i partiti per la formazione del governo Moro, viene concordato che la riforma urbanistica deve assicurare la preminenza dell'interesse pubblico, attraverso l'acquisizione alla collettività delle plusvalenze fondiari e la posizione di «indifferenza» dei proprietari rispetto alle scelte di piano. Su queste basi viene elaborato il disegno di legge Pieraccini: si conserva il principio dell'esproprio generalizzato,

l'indennizzo però non è pari al prezzo agricolo ma è rapportato al valore di mercato del 1958. Il diritto di superficie è abolito e sono esonerate dall'esproprio le aree interessate da progetti presentati prima del dicembre 1963. Mentre la proposta di legge cadeva insieme al governo, in tutta Italia vengono rilasciate una valanga di licenze edilizie.

A Sullo ministro dei Lavori pubblici si deve comunque l'approvazione della legge 167 del 1962 «per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare»,

I contenuti informativi della legge possono così sintetizzarsi:

- a) inquadramento dell'edilizia economica e popolare nell'ambito di piani inseriti e coordinati in uno strumento comunale di pianificazione urbanistica (piano regolatore o programma di fabbricazione);
- b) facoltà ai comuni di costituirsi patrimoni di aree da urbanizzare e rivendere ai privati per lo svolgimento di attività edilizia di tipo economico e popolare;
- c) possibilità di acquisizione delle aree mediante esproprio attraverso un meccanismo che avrebbe dovuto assicurare una parziale eliminazione delle plusvalenze formatesi in dipendenza dell'espansione delle città e un'azione calmieratrice sul mercato dei suoli;
- d) coordinamento ed integrazione degli interventi realizzati dagli enti operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare, con gli interventi realizzati dai privati, al fine di assicurare la formazione di quartieri socialmente equilibrati.

Il meccanismo previsto per l'acquisizione delle aree veniva però dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, in quanto la dissociazione del momento in cui viene determinata l'indennità da quello dell'espropriazione può condurre ad una liquidazione dell'indennità in misura solo simbolica; ad avviso della Corte l'indennità deve costituire invece, in ogni caso, un serio ristoro del danno patrimoniale subito dall'espropriato, anche se non è da escludere la legittimità delle decurtazioni del valore venale stabilite dal legislatore.

In sostituzione degli articoli dichiarati illegittimi fu promulgata una legge con la quale, per la determinazione dell'indennità di espropriazione, si fa ricorso alla legge di Napoli del 1885. Questa è stata solo una delle ragioni che hanno reso stentata, irta di difficoltà, la vita della 167.

A Roma il piano di zona, approvato nel 1964, vincolava circa 5 mila ettari per 711 mila stanze, e prevedeva la realizzazione di 162 mila stanze nel primo triennio di attuazione; nel novembre 1970 erano state assegnate le aree per 105 mila stanze e ne erano state realizzate non più di 17 mila.

Nel 1964 la crisi edilizia, che ciclicamente riaffiora, è decisiva. La parola d'ordine prevalente è che prima di porre mano alla riforma bisogna tornare alla «normalità»; così si ridà fiato alla speculazione. La riforma urbanistica esce di scena.

Gli anni di Agrigento. Gli scandali edilizi si susseguono intanto a ritmo serrato. La speculazione edilizia in tutto il paese, ma in particolare nel Mezzogiorno, riesce ad alimentare una rete di collusioni sempre più fitta e sedimentata.

Il suolo italiano, intanto, viene lottizzato. Da un'inchiesta del ministero dei Lavori pubblici, emergono dati impressionanti: solo in un quarto dei comuni italiani (poco più di 2 mila) sono state autorizzate lottizzazioni per circa 115 mila ettari, per oltre 18 milioni di vani, quanti sarebbero sufficienti a colmare l'intero fabbisogno nazionale di alloggi fino al 1980.

Inutile dire che le lottizzazioni non servono a colmare alcun fabbisogno reale perché fioriscono al di fuori di qualsiasi programma di interesse generale, aggravano anzi gli squilibri esistenti.

Le zone investite dalle lottizzazioni sono quelle di massima concentrazione abitativa (il triangolo industriale, la piana veneta, l'area romana e napoletana, ecc.) ovvero quelle più pregiate per valori paesaggistici, le coste soprattutto.

La localizzazione degli insediamenti e l'utilizzazione del suolo ubbidisce esclusivamente alla convenienza dei proprietari che accollano alle esaurite finanze comunali le spese per strade, acqua, luce, ecc. «Il lottizzatore italiano - scrive Michele Martuscelli, che ha diretto l'inchiesta - non è nemmeno un imprenditore, ma un semplice mercante dei terreni»; il suo interesse per il completamento dell'iniziativa cade non appena la maggior parte dei lotti è stata venduta ed è stata intascata la differenza fra il valore dei terreni divenuti edificabili e quello agricolo originario.

Ma ecco l'avvenimento che ripropone drammaticamente l'intera «questione urbanistica».

Il 19 luglio 1966 una frana di inconsuete dimensioni, improvvisa, miracolosamente incruenta, ha buttato fuori casa migliaia di abitanti.

La frana è stata causata dall'enorme sovraccarico edilizio: ben 8.500 vani costruiti negli ultimi anni in contrasto con tutte le norme esistenti.

Mancini, ministro dei Lavori pubblici, nomina una commissione d'inchiesta e nel settembre la «relazione Martuscelli» è resa pubblica.

Vengono evidenziate grandi responsabilità di amministratori e politici e connivenze con la mafia.

L'impressione nel paese è enorme. Sotto accusa è la DC che amministra la città da vent'anni e il sistema di potere economico e politico fondato sulla speculazione e l'affarismo.

Un aspro dibattito si accende nel Parlamento e nel paese.

Il dramma di Agrigento ripropone il problema dello sviluppo democratico, economico civile della Sicilia e del Mezzogiorno.

La DC fa quadrato intorno ai suoi uomini compromessi.

Gran parte della stampa conservatrice tenta di accreditare la versione dell'«evento naturale imprevedibile». In questa tesi, in fondo, c'è del vero: la sordida connivenza tra amministratori e speculatori, che è all'origine della frana, non è una triste prerogativa di Agrigento;

Agrigento riproduce in piccolo la generale situazione italiana, da Roma a Napoli, da Palermo a Mestre, che ha trovato in Agrigento la sua espressione limite.

La «lezione di Agrigento» induce Mancini a correre ai ripari; «in attesa che la nuova legge urbanistica sia emanata, appare indispensabile ed urgente l'emanazione di norme intese a porre un freno all'attuale situazione di disordine

urbanistico-edilizio». Così inizia la relazione al ddl governativo, che sarà approvato nell'estate del 1967 e sarà noto come «legge ponte».

Ad accelerare l'approvazione della legge concorsero anche, indubbiamente, i disastri del novembre 1966: le tragiche alluvioni di Firenze e Venezia, le frane e le alluvioni nel Veneto.

Come scrive Giovanni Astengo: Alla radice di ognuno di essi sta, per certo, il cattivo uso del suolo, sotto forma sia di continuativo ed insensato disfacimento di antichi equilibrati ecosistemi naturali, sia di violento e pervicace sfruttamento intensivo del suolo a scopi edificatori che si concreta nel mancato uso razionale degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica.

La «legge ponte».

Il 1° settembre 1967 viene emanata la legge 6 agosto 1967 n. 765, recante "modifiche e integrazioni alla legge urbanistica del 1942 Viene subito definita «legge ponte». Essa cerca di portare un po' di ordine all'attività edilizia e urbanistica. La legge limita le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (che sono il 90 % dei comuni italiani) e cerca quindi di incentivare la formazione dei piani. Per i comuni inadempienti è previsto l'intervento sostitutivo degli organi dello Stato.

L'intervento sostitutivo dello Stato e più rigide sanzioni sono previste anche per punire le illegittimità e gli abusi edilizi. La legge stabilisce anche che sono proibite le lottizzazioni nei comuni sprovvisti di piano regolatore o di programma di fabbricazione e accolla ai privati le spese per le opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, acqua, luce, verde di vicinato, ecc.), e per parte di quella secondaria (scuole, ambulatori, parchi, centri sociali ecc)

L'innovazione fondamentale della legge ponte riguarda i cosiddetti standard urbanistici, cioè le quantità minime di spazio che ogni piano deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico, e le distanze minime da osservare nell'edificazione ai lati delle strade. Così finalmente con un ritardo di decenni su altri paesi europei, un decreto ministeriale del 1 aprile 1968 stabilisce che ogni cittadino ha diritto ad un minimo di 18 mq di spazio pubblico (asili nido, scuole materne e dell'obbligo, attrezzature di interesse comune culturali, assistenziali, amministrative, religiose, sociali, sanitarie, parcheggi pubblici; verde, gioco e sport)

Un anno di moratoria.

Un passo avanti, indubbiamente, è stato compiuto; ma viene pagato duramente. La legge ponte, come si è detto, limita la possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico (non si possono costruire più di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato, all'interno dei centri abitati, e non più di un decimo di metro cubo per metro quadrato nelle zone esterne, in ogni caso l'altezza non deve superare i tre piani). Per costruire di più è quindi necessario fornirsi del P.R.G. o del programma di fabbricazione. Ma durante il dibattito parlamentare, per evitare che l'attività edilizia fosse «scoraggiata», passa un emendamento che rinvia di un anno l'attuazione di quelle limitazioni: è il famigerato «anno di moratoria» della legge ponte.

Dal 1° settembre 1967 (data di approvazione della legge) al 31 agosto 1968 (scadenza dell'anno di moratoria) l'Italia è inondata di licenze. Sul finire dell'agosto 1968 l'attività degli uffici tecnici e delle commissioni edilizie è frenetica. Sono stati accertati infiniti casi di licenze edilizie che, in data 31 agosto, sono state presentate al comune per l'approvazione, «istruite» dagli uffici tecnici comunali, esaminate e approvate dalla Sovrintendenza ai monumenti e dal Genio civile, discusse in commissione edilizia e firmate dal sindaco.

Un'indagine condotta dal ministero dei Lavori pubblici e dall'Istituto centrale di statistica rivela che nell'anno di moratoria sono state rilasciate licenze per 8 milioni e mezzo di vani residenziali, quasi il triplo della media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente. Le nuove licenze edilizie riguardano poco più di un quinto dei comuni italiani, tutti quelli ricadenti nelle aree metropolitane più congestionate e nei territori di maggior pregio naturale e paesaggistico.

Scaduto l'anno di moratoria, gli effetti positivi della legge ponte dovrebbero farsi sentire, ma «la mobilitazione dei proprietari», di cui aveva parlato Sullo, innesca un'altra bomba destinata a paralizzare l'attività urbanistica.

I PIANI URBANISTICI ATTUATIVI

I piani urbanistici attuativi costituiscono sostanzialmente un approfondimento tecnico delle previsioni del prg.

Essi sono disegnati a un livello di dettaglio molto maggiore di quello del prg: questo è rappresentato generalmente alle scale da 1:5.000 a 1:2.000, mentre i piani attuativi sono disegnati alle scale da 1:1.000 a 1:200. Contengono di conseguenza molte più informazioni rispetto al prg

I piani urbanistici attuativi sono necessari, e idonei, per il passaggio all'esecutività delle previsioni e prescrizioni del prg.

Generalmente il prg non è sufficiente per passare dalla generica attribuzione di una parte del territorio alla «destinazione» residenziale, produttiva, ecc. alla specifica indicazione di quali lotti siano concretamente edificabili, con quali quantità, forme, ecc.: cioè, non è sufficiente a dare i «comandi» necessari per il progetto edilizio. Il piano attuativo è quindi il tramite tra prg e progetto edilizio.

Di conseguenza, è il piano urbanistico attuativo che effettua una precisa attribuzione di utilizzazioni e di valori alle singole proprietà. All'interno di una «zona» genericamente destinata alla residenza, o all'industria, ecc..., il prg prevede solo una determinata quantità complessiva di volumi, alloggi, ecc..., determinati indici e parametri, e determinate quantità di spazi da destinare a strade, verde, servizi, ecc....

Il piano attuativo distribuisce queste quantità alle singole porzioni di territorio, alle singole proprietà, e definisce l'organizzazione morfologica della porzione di città «disegnata» dal piano attuativo.

Una molteplicità di piani urbanistici attuativi si sono aggiunti, nel tempo, al «piano particolareggiato d'esecuzione» previsto dalla legge 1150/1942. Essi hanno costituito in qualche modo la risposta a esigenze che via via si sono affacciate e affermate nella società e nelle istituzioni. Con la legge 167 del 1962, orientata ad «agevolare l'acquisizione delle aree da destinare all'edilizia economica e popolare», si introducono i piani per l'edilizia economica e popolare.

Con la «legge ponte» 765 del 1967, volta a risolvere alcuni più urgenti problemi di disciplina dell'edilizia e di razionalizzazione dell'urbanizzazione, si introducono i piani di lottizzazione convenzionata.

Con la legge 457 del 1978, finalizzata a rilanciare la programmazione dell'intervento pubblico nell'edilizia e a favorire il recupero dell'edilizia abitativa esistente, si introducono i piani di recupero.

Gli effetti del piano particolareggiato.

Prima della formazione del piano particolareggiato tutti i proprietari compresi all'interno di un ambito di cui il prg prevede la trasformazione mediante urbanizzazione ed edificazione sono proprietari della loro area, sulla quale hanno un'aspettativa di edificabilità, quantificata dagli indici e parametri previsti dal prg.

Dopo l'approvazione del ppe i proprietari risultano divisi in due grandi categorie: quelli le cui proprietà sono destinate dal piano alla realizzazione di spazi pubblici (strade e piazze, verde pubblico, attrezzature collettive, ecc.), e quelli ai quali il ppe attribuisce una concreta possibilità di edificazione (o trasformazione edilizia) privata.

I primi sono soggetti ad espropriazione, e quindi il loro rientro economico è pari all'indennità espropriativa;

i secondi hanno una valorizzazione della proprietà, commisurata alla differenza tra il valore agricolo del loro suolo e il valore derivante dalla quantità e qualità della costruzione che sul loro fondo il piano consente di realizzare.

In definitiva, alcuni proprietari sono privati della loro proprietà, contro il ristoro di una somma di entità variabile ma inferiore a quella che otterranno gli altri proprietari. Questi ultimi non solo resteranno proprietari della loro area, ma otterranno un forte vantaggio derivante dalla previsione certa di edificazione,, e dalla valorizzazione indotta dalla realizzazione di servizi sulle aree dei primi proprietari. Il piano parti-colareggiato d'esecuzione funziona quindi come strumento di valorizzazione della rendita e del suo trasferimento da una parte all'altra dei proprietari.

Il piano per l'edilizia economica e popolare.

Da un punto di vista meramente «tecnico» (cioè dei suoi contenuti progettuali) il piano per l'edilizia economica e popolare (peep) è identico al ppe. Molto diversa è invece la politica immobiliare che esso consente, e che anzi costituisce il suo presupposto.

La grande differenza del peep sta nel fatto che tutte le aree in esso comprese vengono preliminarmente espropriate ed urbanizzate dal comune, il quale le cede poi, in proprietà o in uso, a determinati soggetti abilitati a realizzare edilizia «di tipo economico e popolare»: enti pubblici, cooperative, singoli soggetti beneficiari di contributi o agevolazioni pubbliche, imprese di costruzione. Inoltre la legge consente ai comuni di stipulare, con gli assegnatari delle aree, convenzioni nelle quali essi assumono determinati impegni circa il livello degli affitti e dei prezzi di vendita.

Il peep consente quindi di intervenire drasticamente sulla rendita immobiliare urbana, almeno in linea teorica (esso è stato, in linea pratica, considerevolmente «depotenziato» nei suoi contenuti immobiliari sia da successive leggi sia dalla utilizzazione lassista che, nella maggioranza dei casi, ne hanno fatto le regioni e i comuni). Il peep infatti elimina la rendita nel momento del passaggio del terreno dal valore agricolo a quello urbano (poiché l'indennità espropriativa tende a ridursi al valore agricolo), e ne può impedire la ricostituzione nel passaggio da rendita fondiaria urbana a rendita edilizia, mediante il convenzionamento dei prezzi degli edifici.

Caratteristiche analoghe a quelle dei peep hanno i piani per gli insediamenti produttivi (Pip), successivamente introdotti con la <<legge per la casa>>

Il piano di lottizzazione.

Il piano di lottizzazione era originariamente solo la suddivisione di un terreno in lotti predisposti alla vendita e alla successiva edificazione. Come più avanti vedremo, la prassi delle lottizzazioni provocò scempi e devastazioni nel territorio italiano: alle periferie delle grandi città e lungo le coste, soprattutto da Roma in giù, nacquero distese di casette disseminate sul territorio, prive di strade, fogne, servizi, verde. Con la «legge ponte» del 1967 si cercò di porre riparo a questa prassi nefasta, disciplinando in modo abbastanza rigoroso lo strumento del piano di lottizzazione convenzionato (plc).

Anche il piano di lottizzazione convenzionato è, sotto il mero profilo della tecnica progettuale, uguale al ppe. Le differenze sostanziali sono nei seguenti aspetti:

- a) *il plc è di iniziativa privata: sono i proprietari, in accordo tra loro, che lo redigono e lo propongono al comune;*
- b) *le aree necessarie per gli spazi pubblici vengono cedute gratuitamente dai proprietari al comune; essi realizzano anche, a loro carico, le opere di urbanizzazione primaria (modellamento del terreno, strade, fogne, acquedotto e altre reti, verde pubblico) e una quota delle opere di urbanizzazione secondaria (asili, scuole, sport, ecc.);*
- c) *i proprietari firmano preliminarmente una convenzione con il comune, nella quale impegnano a realizzare a proprio carico le opere di urbanizzazione e a cedere al comune le aree dovute.*

Il plc è uno strumento di valorizzazione della rendita fondiaria e suo trasferimento perequato alla rendita edilizia. Infatti la cubatura teorica (e quindi il valore teorico di rendita urbana) che era attribuita dal prg a ciascuna proprietà si trasforma proporzionalmente in cubatura reale; se il proprietario XY possedeva originariamente il 4% della superficie compresa nell'ambito del plc, adesso possiede il 4% della cubatura edificabile. L'area che è stata ceduta al comune non ha alcun valore, poiché tutta la cubatura che le afferiva è stata trasferita alle aree edificabili.

Il piano di recupero

Il piano di recupero (pdr) è stato introdotto dalla legge 457/1978. Con questa legge ci si proponeva, oltre al rilancio dell'edilizia abitativa di tipo economico e popolare, anche la promozione degli interventi finalizzati al recupero dell'edilizia esistente. Da tempo si era presa coscienza che il gigantesco boom edilizio che si era succeduto, con poche interruzioni, dalla fase della ricostruzione in poi, aveva prodotto uno stock edilizio che, in termini quantitativi, era largamente sufficiente a soddisfare la domanda teorica di abitazioni. Il patrimonio esistente, viceversa, era andato sempre più degradandosi, e si manifestava un fenomeno diffuso di sottoutilizzazione di unità edilizie obsolete o in cattive condizioni fisiche. La legge si propone pertanto di incoraggiare il recupero dell'edilizia esistente, assegnando a tali interventi finanziamenti e definendo procedure snelle.

In questo quadro, la legge introduce il piano di recupero come un piano particolareggiato, d'iniziativa sia pubblica che privata, specializzato da applicare nelle zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio esistente mediante interventi rivolti alla

conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati e aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.

Per la loro stessa natura, i piani di recupero agiscono sulla rendita edilizia, valorizzandola soprattutto per le agevolazioni pubbliche ad essi connesse.

PIANO REGOLATORE COMUNALE

E' uno strumento urbanistico tecnico amministrativo contenente le generali previsioni di sviluppo edilizio atte a soddisfare le esigenze di traffico, della sicurezza, dell'igiene, sanità e di decoro degli abitati. Tali previsioni di massima sono soggette a puntuale specificazione attraverso i piani attuativi.

CONTIENE:

- Relazione illustrativa
- Rete delle principali strade, ferrovie ecc.
- Divisione del territorio comunale in zone omogenee.
- Individuazione delle zone di espansione.
- Aree destinate ad uso pubblico, per edifici pubblici e aree d'interesse collettivo.
- Vincoli per i centri storici e prescrizioni per le diverse zone.
- Norme d'attuazione.

CARTOGRAFIA:

1. Schema regionale Scala 1: 25000 con le vie di comunicazione extraurbane, posizione e importanza del comune rispetto ai centri vicini.
2. Planimetria 1: 10000 del territorio comunale con lo stato di fatto, gli edifici di carattere pubblico, le zone industriali, le aree demaniali, zone sottoposte a particolari vincoli.
3. E' evidenziata la divisione del territorio in zone omogenee (residenze, industrie, agricoltura, attrezzature sportive, nonché gli edifici pubblici vale a dire scuole cimiteri, chiese, ospedali, teatri ecc.)
4. Futuri spazi per uso pubblico e per edifici pubblici.
5. Planimetria 1: 10000 con la rete delle vie di comunicazione esistenti e di progetto.
6. Planimetrie 1: 4000 dove sono individuate zone da recuperare o da trasformare.(L.457/78)
7. 7)Norme urbanistico edilizie di attuazione con i vincoli da osservare per ciascuna zona come indici, destinazioni, altezze, tipologie.

FORMAZIONE E APPROVAZIONE:

La formazione del P.R.G. è facoltativa mentre è obbligatoria per quei comuni inclusi negli elenchi approvati dalla Regione.

Tutti i comuni debbono in ogni caso essere muniti di un regolamento edilizio e un programma di fabbricazione.

S'inizia con la delibera con la quale il Consiglio Comunale decide di procedere alla formazione del proprio PRG e da incarico di redigerne il progetto ad un tecnico, oppure all'ufficio tecnico.

Il progetto è adottato con delibera del Consiglio Comunale e approvato dall'organo regionale di controllo.

Il piano è esposto x 30 gg. nella segreteria comunale a libera visione del pubblico e delle associazioni. Seguono le varie osservazioni che non hanno però valore di ricorsi.

Il piano con le osservazioni e con le contro deduzioni è spedito alla Regione la quale può ancora apportare modifiche non sostanziali per accoglimento delle osservazioni, per adeguarlo alle previsioni del P.T.C, per la tutela del paesaggio per gli standard, per la razionale sistemazione di opere e impianti d'interesse statale. Il Comune ha ora 90 gg. Per le controdeduzioni dopo di ché va alla regione per l'approvazione.

Il provvedimento di approvazione è pubblicato nel BURAS e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Ora il piano è entrato in vigore ed esposto a libera visione del pubblico.

I privati possono opporsi rivolgendosi al TAR e solo per incompetenza, eccesso di potere, violazione della legge.

EFFETTI:

La durata è a tempo indeterminato ma alcuni comuni hanno adottato un tempo di 25 anni dopodichè decade.

Nel primo caso si va avanti mediante le Varianti che seguono lo stesso iter procedurale d'approvazione del piano.

Possono essere istituiti i vincoli d'inedificabilità su alcuni terreni, L.1187/78 che hanno una durata di cinque anni e decadono se non sono approvati i piani attuativi.

Nella scelta delle aree per le opere pubbliche d'interesse statale, si ricerca prima l'accordo con la regione, se questo non è raggiunto, il Consiglio dei ministri provvede, sentita la commissione interparlamentare e con decreto del presidente della repubblica. Ciò costituisce variante al piano.

EFFETTI SPECIALI

Facoltà di esproprio

Rettifica dei confini

Cessione delle aree libere senza indennizzo per la formazione di vie e piazze.

Piani Per L'edilizia Popolare Ed Economica

I piani di zona da destinare alle costruzioni di alloggi a carattere economico e popolare, istituiti con la legge 18 aprile 1962 n. 167, hanno come scopo, da una parte, quello di assicurare una disponibilità di aree per tali costruzioni, e dall'altra, garantire che tale attività non si svolga in maniera episodica e frammentaria, ma nel quadro di una programmazione

Il piano di zona ha valore di piano particolareggiato di esecuzione e comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

Le aree da comprendere nei piani vanno scelte, di norma, nelle zone residenziali dei piani regolatori o dei P. di F.

Il piano di zona costituisce per legge variante al piano preesistente, eliminando così qualsiasi conflitto con i piani precedenti.(art. 3 L. 167) e l'estensione delle aree è determinata in relazione alle esigenze per un quindicennio.

Nel piano possono inoltre essere comprese anche aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da ragioni igienico-sanitarie.

Gli elaborati del piano di zona

1. *una planimetria contenente le previsioni del piano regolatore*
2. *altra planimetria contenente tutti gli elementi del piano (rete stradale, lotti, tipologia, opere)*
3. *un compendio delle norme urbanistiche per l'esecuzione del piano;*
4. *gli elenchi catastali delle proprietà comprese nel piano;*
5. *una relazione illustrativa.*

Contenuto

- dalla rete stradale e dalla delimitazione degli spazi riservati ad opere e impianti d'interesse pubblico, nonché da edifici pubblici o di culto
- dalla suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia, con l'ubicazione e la volumetria degli edifici;
- dalla profondità delle zone laterali ad opere pubbliche.

Procedura Di Formazione Ed Esecuzione

1. *deliberazione di adozione del piano da parte del Consiglio Comunale;*
2. *deposito del piano stesso presso la segreteria comunale, che deve essere fatto non oltre cinque giorni dopo il provvedimento di deliberazione e durare dieci giorni successivi;*
3. *Pubblicazione mediante avviso da affiggere nell'albo comunale e da inserire nel Foglio*

annunzi legali della Provincia.

- 4. opposizioni eventuali da presentare al Comune da parte degli interessati, entro venti giorni dall'inserzione nel foglio annunzi legali della Provincia;*
- 5. comunicazione del piano, entro cinque giorni, previsti per il deposito, alle Amministrazioni centrali dello Stato, interessate per eventuali vincoli paesistici, artistici o militari;*
- 6. trasmissione del piano, insieme alle varie opposizioni ed osservazioni, alla Regione;*
- 7. approvazione da parte della Regione, sentito il competente organo consultivo regionale.*
- 8. Le opposizioni presentate hanno natura di rimedi giuridici e le decisioni in merito devono essere motivate;*
- 9. pubblicazione del provvedimento di approvazione sulla Gazzetta Ufficiale e deposito nella segreteria comunale a libera visione del pubblico;*
- 10. Notificazione a ciascun proprietario dell'eseguito deposito, nella forma delle citazioni, , entro venti giorni dall'inserzione nella Gazzetta Ufficiale.*

Il piano di zona ha una validità di quindici anni e può essere prorogata massimo di 2 anni

Le aree comprese nei piani sono espropriate dai Comuni o dai loro Consorzi.(legge n. 865 del 1971),

Sulle aree espropriate i Comuni o i loro Consorzi concedono il diritto di superficie per la costruzione delle case di tipo economico e popolare e relativi servizi urbani e sociali.

La concessione del diritto di superficie ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99.

Il corrispettivo della concessione è fissato in misura pari al costo dell'acquisizione delle aree nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione se realizzate o da realizzare dal Comune o dal Consorzio.

Le aree espropriate possono anche essere cedute in proprietà per la costruzione di case economiche e popolari, nei limiti di una quota non inferiore al 20% e non superiore al 40%, in termini volumetrici, di quelle comprese nei piani. Detta cessione può essere fatta a favore di cooperative edilizie o di singoli, con preferenza per i proprietari espropriati.

Sia per la cessione in proprietà che per la concessione dei suoli vengono stipulate apposite convenzioni tra i Comuni e loro Consorzi e gli interessati.

Scattano le misure di salvaguardia previste dalla legge 3 novembre 1952 n. 1902.

PIANO PARTICOLAREGGIATO (Durata anni 10)

E' il più importante fra gli strumenti attuativi del P.R.G.

Contenuti

- L'indicazione delle reti stradali e dei dati altimetrici di ciascuna zona,
- Le masse e le altezze delle costruzioni
- Gli spazi riservati ad opere o impianti d'interesse pubblico
- Gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione o soggetti a restauro
- Le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel PRG.
- Gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare
- Previsione di massima delle spese.

DOCUMENTI

1. Planimetria contenente la definitiva sistemazione della zona oggetto dell'intervento con la determinazione del reticolo stradale, dei lotti fabbricabili ecc. (vedi sopra)
2. Relazione che illustri la soluzione adottata in rapporto:
 - alle caratteristiche altimetriche, topografiche e geologiche.
 - Alle esigenze di circolazione urbana.
 - Ai fini di sicurezza e igiene.
 - Alla distribuzione della popolazione.
 - Agli interessi d'ordine monumentale ed artistico.
 - All'ordinata e razionale sistemazione delle opere pubbliche e dei servizi urbani.
3. Un elenco descrittivo dei beni con i dati catastali, i confini ecc.
4. Una relazione di previsione delle spese per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni necessarie per rendere concreto il piano.

FORMAZIONE:

E' redatto a cura e spese del Comune e adottato con provvedimento del Consiglio Comunale.

Il Comune ha piena disponibilità nella scelta delle parti del territorio cui dare la precedenza nella formazione del P.P.

Dopo l'adozione è depositato nella segreteria del Comune per 30 gg. Consecutivi a libera visione del pubblico e delle associazioni sindacali interessate, che presentano osservazioni e opposizioni.

Possono essere apportate modifiche sia dal Comune sia dalla Regione, per accoglimento delle osservazioni che per assicurare l'osservanza del P.R.G., dei Piani Paesaggistici, dei Piani Territoriali, per assicurare la dotazione di standard urbanistici e per garantire la razionale sistemazione delle opere d'interesse dello stato.

Le proposte di modifica fatte dalla Regione devono essere comunicate al comune che entro 90 gg. Deve adottare le proprie controdeduzioni.

Il provvedimento d'approvazione del P.P. deve essere depositato nella segreteria del comune e deve essere notificato nelle forme delle citazioni ad ogni proprietario ricadente negli immobili vincolati.

Decorso il termine di dieci anni senza che il piano sia stato completato, esso decade pur mantenendo valide le indicazioni in esso contenute.

Per la parte non attuata sarà necessario presentare un nuovo piano particolareggiato.

Fin dal momento della sua adozione scattano le norme di salvaguardia (L. 1902/52)

Esso contiene la dichiarazione di pubblica utilità.

Alcuni beni possono essere sottoposti al trasferimento del diritto di proprietà mediante procedimento espropriativo o alla costituzione di particolari vincoli e servitù.

Questi beni, in attesa del trapasso forzato, rimangono a disposizione dei proprietari che però non possono disporne liberamente.

Sugli altri beni è invece imposto il vincolo di destinazione di zona.

Gli altri vincoli rappresentano limiti all'esercizio del diritto di proprietà e non danno luogo ad esproprio.