

FONDAZIONE  
DELLA ROCCA

11

1974

STUDI URBANISTICI



FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XI

LE NORME E GLI STRUMENTI  
DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA  
IN EUROPA

A CURA DI

GIUSEPPE FURITANO

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

LE NORME E GLI STRUMENTI  
DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA  
IN EUROPA

A CURA DI

GIUSEPPE FURITANO



FONDAZIONE "ALDO DELLA ROCCA" - ROMA

FONDAZIONE ALDO DELLA ROCCA

STUDI URBANISTICI

COLLANA BIENNALE

VOLUME XI

LE NORME E GLI STRUMENTI  
DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA  
IN EUROPA

A CURA DI

GIUSEPPE FURITANO

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

# CONCORSO 1974

*Le monografie qui pubblicate furono scelte da una Commissione così composta: Avv. Comm. Giuseppe Furitano, Presidente; Prof. Ing. Vincenzo Cabianca, dell'Istituto Nazionale di Urbanistica; Dr. Arch. Vezio De Lucia, del Consiglio Nazionale degli Architetti; Prof. Ing. Vincenzo Di Gioia, dell'Università di Roma; Prof. Ing. Carlo Mercogliano, del Consiglio Nazionale degli Ingegneri; Prof. Arch. Luigi Piccinato, dell'Università di Roma; Prof. Dr. Gr. Cr. Guglielmo Roehrsen di Cammarata, dell'Università di Roma; Prof. Arch. Luigi Vagnetti, dell'Università di Firenze; Dr. Ing. Giulio Rispoli, Segretario.*



*Tutte le copie devono essere timbrate dalla S.I.A.E.*

*Tutti i diritti riservati*

Stampato in Italia

Printed in Italy

1978

## INDICE

<i>GIUSEPPE FURITANO</i>	INTRODUZIONE . . . . .	pag. 7
<i>ENRICO SISI</i>	GERMANIA, OLANDA, DANIMARCA, BELGIO: UNA REGIONE . . . . .	pag. 35
	Introduzione . . . . .	pag. 37
	GERMANIA FEDERALE . . . . .	41
	— La pianificazione territoriale . . . . .	41
	— La pianificazione urbanistica . . . . .	54
	— Legge sul risanamento e sullo sviluppo urbano . . . . .	63
	— Progetto di legge a modifica della legge federale sull'edificazione . . . . .	84
	— Sguardo sintetico sulla reale attività di pianificazione in Germania . . . . .	87
	●LANDA . . . . .	pag. 95
	— Legge sull'ordinamento dello spazio come risulta revisionata con la legge del 20 aprile 1964 . . . . .	95
	— Disposizioni e studi di natura varia . . . . .	101
	— Qualche nota sull'attività pratica . . . . .	109
	DANIMARCA . . . . .	pag. 113
	— Legge sulla pianificazione nazionale e regionale . . . . .	114
	— Legge sulle zone urbane e rurali . . . . .	117
	— La legge urbanistica . . . . .	119
	— La legge sulla difesa della natura . . . . .	123
	BELGIO . . . . .	pag. 127
	Bibliografia . . . . .	pag. 135
<i>CHIARA M. PASQUALINI</i>	I CENTRI STORICI IN FRANCIA DALLA CARTA DI ATENE ALLA LEGGE MALRAUX . . . . .	pag. 143
	PARTE PRIMA . . . . .	pag. 145
	1. - Premessa . . . . .	145
	2. - La preesistenza e la vita attuale presenti nella storia . . . . .	145

3. - La Carta di Atene e la legislazione francese dal 1930 al 1962, ovvero, la legge del 2 maggio 1930, l'articolo 79.1 del codice dell'abitazione e dell'urbanistica, il decreto n. 58.1465 del 31 dicembre 1958	pag. 147
4. - La legge Malraux o legge n. 62.903 del 4 agosto 1962	* 150
5. - Alcuni risultati: il caso di Avignone (quartiere « de la Balance »)	* 154
6. - Alcuni risultati: il caso di Parigi (« Le Grand Marais »)	* 161
7. - Alcuni risultati: il caso di Sarlat-la-Caneda (centro storico)	* 169
 PARTE SECONDA	 * 179
8. - Breve confronto tra la situazione francese e quella italiana	* 179
9. - Considerazioni generali	* 181
 APPENDICE	 pag. 183
— Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque	* 183
— Carta di Atene	* 189
— Codice dell'urbanistica e dell'abitazione	* 191
— Décret n. 58.1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine	* 191
— Loi n. 62.903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière	* 193

INTRODUZIONE

DI

GIUSEPPE FURITANO



Il tema dell'XI Concorso bandito dalla «Fondazione Aldo Della Rocca» per l'anno 1974 rispecchiava una esigenza informativa fortemente sentita nel campo degli studi urbanistici, in un momento di diffuso scetticismo circa l'efficacia e lo sviluppo degli attuali sistemi e delle metodologie di pianificazione territoriale, in rapporto alle finalità essenziali dell'urbanistica.

La crisi che da un decennio a questa parte scuote le strutture economiche e giuridiche delle società più progredite può di per se stessa essere considerata come una grave alterazione del liquido amniotico nel quale l'embrione della scienza urbanistica — intesa nel senso moderno e integrale della sua ragion d'essere e delle sue implicazioni sociali — moltiplica i motivi delle sue incertezze evolutive.

Tra tali motivi è individuabile, in primo piano, quello relativo allo sviluppo delle città, nel cui seno i problemi dell'uomo tendono ad assumere proporzioni gigantesche fino a determinare i fenomeni dell'emarginazione, dell'alienazione e dell'eversione, tipici della nostra generazione.

Sono note le polemiche che da tempo hanno accompagnato l'insorgenza di tali fenomeni, frutto di una disordinata evoluzione sociale e di una inadeguata struttura organizzativa degli aggregati urbani, specie in quelli ad alta concentrazione.

Falliti sono da considerare i tentativi di affrontare sul piano urbanistico il grave e pressante problema, mediante soluzioni opposte ispirate alla neoruralizzazione della vita, con la creazione del modello delle *garden cities*, e in gran parte superati i tentativi orientati al modello delle *new towns*, le città satelliti, che hanno caratterizzato in tempi re-

centi la politica urbanistica soprattutto dell'Inghilterra e dei Paesi scandinavi.

Si può dire che i risultati ottenuti in questo campo, per reazione ai mali tipici della megalopoli (quei mali che Mumford aveva sintetizzato nel «murare la vita, abolire l'azione del tempo, escludere l'attiva cura di altre generazioni con un procedimento di mummificazione architettonica») hanno trovato un ostacolo alla loro affermazione e sviluppo proprio in quei valori positivi che la città possiede e ai quali l'uomo non sembra disposto a rinunciare.

Nella sua introduzione a *La Città* di Park, Burgess e MacKenzie, Alessandro Pizzorno (1) nota acutamente che «la forma sociale moderna» è «la città o più precisamente la grande città. Essa si presenta come la sede dove si attuano tutti i mutamenti che hanno portato la società moderna ad essere quella che è, e insieme come l'immagine che serve da modello ai mutamenti; a volte addirittura come la condizione specifica che la rende possibile. C'è chi, apprezzando la città per queste funzioni, l'accetta con tutti i suoi squilibri e la celebra; c'è chi la fa colpevole di tutti i mali della civiltà di massa e vorrebbe smembrarla. Ma agli uni e agli altri la città appare protagonista».

Nel considerare la città appunto come protagonista, e nello studiare le sue fasi evolutive attraverso modelli morfologici e organizzativi, la pianificazione urbanistica ha tratto le mosse della cultura illuministica, cui si deve una prima presa di coscienza della necessità di operare organicamente la trasformazione del tessuto urbano in rapporto alle esigenze quantitative e qualitative espresse nel mondo in fermento tra la fine del Settecento e la prima metà dell'Ottocento. Fu quest'epoca, appunto, nella quale si presentarono, per la prima volta, drammaticamente alla ribalta i problemi demografici determinati dall'afflusso delle masse popolari, già rurali, verso l'industria e dalla creazione del potere politico parlamentare; i problemi tecnologici, strettamente legati a quello dell'affollamento; i problemi igienici, derivati soprattutto dallo insufficiente sviluppo dei servizi tecnologici (acqua, fognature, nettezza urbana, trasporti) rispetto al rapido e incontrollabile incremento delle densità abitative dei nuclei urbani.

(1) Cit. da ROBERTO GUIDUCCI, *La Città dei cittadini*, ediz. Rizzoli, 1975, p. 37.

In quel tempo i modelli organizzativi proposti dagli Utopisti, nel filone naturalista (Robert Owen e Benjamin Ward Richardson) e in quello razionalista (Charles Fourier Cabet, Jean Baptiste Godin), tentano di dare soluzioni teoriche ed ottimali a questi problemi, sviluppando i temi già messi in evidenza dalla cultura illuminista, in rapporto alle esigenze dell'igiene, della morale pubblica e dell'estetica.

Ad essi si affiancano, nel corso dell'Ottocento, in campo positivista, una serie di studi miranti all'attuazione pratica di possibili soluzioni urbanistiche, in rapporto, piuttosto che alle esigenze, alle situazioni socio-economiche e finanziarie locali.

In tal modo, il filone culturalista dei riformatori sociali, degli igienisti, degli industriali « illuminati », è coadiuvato, nel cammino per la fondazione dell'urbanistica moderna, dal filone politico degli amministratori delle città, ai quali ultimi si devono le prime grandi trasformazioni dell'Ottocento (2).

È in questo contesto e da questa epoca che, nel campo della pianificazione urbanistica, si registra l'inserzione della classe politica, la quale tenta di mediare le posizioni massimaliste e radicali degli utopisti nella ricerca di un loro adattamento alle condizioni ambientali esistenti, in vista di esigenze che non sono soltanto sociali, ma che rispecchiano anche interessi dello Stato, e che comunque si tenta di realizzare compatibilmente con le condizioni economiche del tempo.

Come è facile intuire, furono i sistemi di quest'ultima posizione ad operare effettivamente, cambiando in pochi decenni il volto di molte metropoli europee e di numerose città minori che si misero sulla scia delle consorelle più importanti. Si trattò, in sostanza, di una serie cospicua di soluzioni di compromesso, derivanti da un adeguato temperamento di istanze varie, quali l'urgenza di rimediare alle situazioni anti-gieniche e la volontà di conservare l'assetto sociale esistente, la necessità di servire con adeguate reti tecnologiche i grandi agglomerati, senza però spostare le sedi tradizionali del potere e della cultura urbana, infine l'opportunità di conferire nuovo decoro agli spazi urbani e di evitare i tumulti popolari (3).

(2) URBANO CARDARELLI, *Urbanistica fra storia e teoria*, Napoli, 1973, p. 84.

(3) CARDARELLI, *op. cit.*, p. 85.

Questo atteggiamento di compromesso determinò in tutti gli ordinamenti dell'epoca un ritardo nell'adozione di provvedimenti legislativi atti ad affrontare globalmente il problema della disciplina urbanistica ed edilizia nell'ambito dei vari Stati. E, laddove il problema fu posto sul tappeto, esso dette luogo a soluzioni parziali e contingenti, non tanto dirette al fine di creare strumenti tecnico-giuridici per la disciplina dello sviluppo urbanistico e per la previsione e la dotazione delle opere pubbliche e sociali indispensabili per le esigenze degli aggregati cittadini in rapida evoluzione, quanto di garantire, sottraendolo ad ogni arbitrio del potere politico, il diritto delle comunità sociali a disporre della proprietà privata per fini d'interesse pubblico.

Si trattò di leggi che, in primo luogo in Francia, per effetto dei principi affermati appunto dalla Rivoluzione francese, accolsero e disciplinarono il diritto d'intervento dello Stato nel settore economico, connesso alle esigenze dell'ordinamento e dello sviluppo di taluni centri urbani.

Gli Stati preunitari italiani subirono, sia pure marginalmente e parzialmente, l'influsso della legislazione francese; ne sono prova gli Statuti Murattiani della città di Bari e i Rescritti borbonici del 19 luglio 1841, del 17 gennaio 1842 e del 31 maggio 1853, per la città di Napoli; ma il primo organico provvedimento legislativo italiano al riguardo è da individuare nella legge emanata nel luglio 1813 dal Regno Italico per disciplinare le espropriazioni per pubblica utilità. Tale legge mutuava in gran parte le disposizioni contenute nell'analoga legge francese del 16 settembre 1807, riordinata nel 1810. Altri precedenti provvedimenti hanno valore sporadico e comunque locale: tra questi è da menzionare a Milano il piano stradale del 1778, detto di Maria Teresa, seguito dai provvedimenti del 1811, 1812, 1814 e 1853 e a Firenze del 1842; a Torino del 1815 e 1852.

Si deve però attendere fino al 1851 per registrare in Italia la prima legge piemontese in materia di legislazione urbanistica ed edilizia (legge 7 luglio 1851, n. 1221), relativa ai piani di allineamento e di ampliamento, di poco anteriore a quella francese del 1852, con cui veniva disciplinata la grandiosa trasformazione di Parigi, opera del Prefetto Haussmann. Oltre cento anni fa, dunque, e con precedenza su altri ordinamenti europei, vedeva la luce in Italia la prima legge organica in materia, i cui principi ispiratori saranno sostanzialmente poi accolti nella legge Pisa-

nelli del 26 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Fu questa la prima legge adottata dal nuovo Stato Italiano in materia edilizia ed urbanistica dopo la conseguita unità: essa costituì indubbiamente, insieme ad altre leggi della stessa epoca, uno dei pilastri della nostra legislazione, su cui si assestò l'ordinamento amministrativo del giovanissimo Regno, e per gran parte del territorio nazionale rappresentò una ardita e profonda innovazione dato che, al compimento dell'unità d'Italia, non tutti gli Stati Italiani disponevano di leggi disciplinatrici degli espropri per pubblica utilità; ad esempio, ne erano privi gli Stati della Chiesa, la Toscana e il Regno delle Due Sicilie, nei quali le espropriazioni erano affidate a provvedimenti amministrativi, da emanarsi caso per caso.

La legge del 1865 recava in sé il germe di una prima sistematica disciplina urbanistica ed edilizia; essa in sintesi affermava tra l'altro:

1) il diritto degli enti pubblici di espropriare gli edifici monumentali non efficientemente conservati dai proprietari;

2) la facoltà per i comuni con almeno 10.000 abitanti, di impostare un piano regolatore dell'esistente nucleo urbano, indicante le linee da osservare nelle costruzioni e ricostruzioni, piano da attuare in non più di 25 anni, con applicazione delle norme generali per le opere di pubblica utilità;

3) la facoltà per i comuni per i quali fosse dimostrata la necessità di estendere l'abitato, di adottare il piano regolatore di ampliamento indicante le norme da osservare nelle costruzioni;

4) l'obbligo della cessione immediata del terreno occorrente per la costruzione, da parte del comune, delle strade pubbliche previste dal piano di ampliamento, essendo il compenso da stabilirsi in base alla differenza tra il precedente valore dell'intera proprietà e quello successivo della parte residua, salvi i concorsi nelle opere di sistemazione e manutenzione delle vie, imposti dai regolamenti locali.

Come si vede, la legge del 1865 si ispirava ad un insieme di principi già maturati dalla coscienza unitaria e fortemente innovatori rispetto alle precedenti legislazioni, secondo una valutazione delle esigenze del progresso civile e sociale in rapporto all'accennato fenomeno dell'urbanesimo, all'apprezzamento sempre più diffuso delle esigenze

urbanistiche e al contemperamento etico dei rapporti tra individuo e collettività (4).

Sembrò, questa, un'epoca destinata a un grande generale rinnovamento della pianificazione territoriale in Europa. Tuttavia le leggi che, in Italia come in altri Stati, videro la luce in quel periodo, trovarono applicazione in ambiti molto ristretti, quasi sempre urbani, come testimoniano gli esempi di Londra (5), Parigi (6), Vienna (7), Firenze (8). La città europea si affermò e si sviluppò come il prodotto della classe borghese che, sollevatasi dopo secoli di depressione feudale, aveva acquistato una condizione di privilegio sulla campagna fondando sulla città la propria cultura alla quale appartiene la civiltà del nostro tempo. Per converso si determinò e andò man mano accelerandosi il processo di depauperamento e di disintegrazione dei piccoli centri appena fuori della città, e si rese più evidente la carenza di aggregati urbani sussidiari a servizio di territori pur notevolmente estesi.

Di questo squilibrio le classi politiche si resero conto nei primi anni del Novecento, allorchè fu del tutto manifesta la impossibilità dell'esistenza di una civiltà economica che non contemperasse le esigenze del territorio con quelle della città e che non coordinasse, per un migliore risultato totale, le varie attività e i vari apporti.

In questo senso, in ordine di tempo, è da registrare in Europa la prima legge sulla pianificazione territoriale, approvata in Inghilterra nel 1909 e resa con successiva legge del 1919 obbligatoria per tutti gli aggregati urbani. A queste due leggi seguirono, sempre in Inghilterra, il *Local Government Act* del 1933, che definiva le competenze delle autorità locali in materia di pianificazione e, successivamente, il *Restriction of Ribbon Development* del 1935, il *Green Belt Act* del 1938 e le *Relazioni delle Commissioni di studio Barlow, Scott, Uthwatt, Reith, Dover e Hobbouse*, tendenti a limitare lo sviluppo urbano e a salvaguardare l'ambiente naturale.

(4) V. G. FURITANO, *Istituzioni di diritto urbanistico ed edilizio*, ediz. Periodici Scientifici, Milano, 1971, pp. 2-3.

(5) Cfr. S. E. RASMUSSEN, *London, the Unique City*, London, 1934 (tratl. ital. Roma, 1972).

(6) Cfr. R. HÉRON DE VILLEFOSSE, *Histoire de Paris*, Paris, 1948.

(7) Cfr. A. VON BALDASS, *Das neue Wien*, Wien, 1926.

(8) Cfr. S. FEI, *Nascita e sviluppo di Firenze città borghese*, Firenze, 1971.

Furono poi emanati il *New Towns Act* del 1946 e il *Town and Country Planning Act*, del 1947, il primo dei quali affrontò il problema del decongestionamento dei grandi centri urbani, della ricostruzione di quanto la guerra aveva distrutto e delle costruzioni di nuove città; il secondo costituì la prima vera e propria legge generale urbanistica inglese, per mezzo della quale si tentò di disciplinare in modo organico e globale il procedimento di pianificazione e di dare soluzione al problema del valore dei terreni occorrenti per lo sviluppo urbano, da acquisire dalle pubbliche amministrazioni a mezzo di espropriazioni o di compravendite a libera contrattazione, sempre sulla base del loro valore di mercato ma senza tener conto degli incrementi che su tale valore ha in genere ogni intervento di piano.

In Italia, com'è noto, la legge generale urbanistica vide la luce nel 1942, in pieno conflitto mondiale.

Essa conteneva affermazioni e principi che si fondavano sull'esigenza di una pianificazione integrale, da attuarsi attraverso piani regolatori generali e particolareggiati di competenza comunale, da coordinarsi a mezzo di piani territoriali, di competenza statale, e intercomunali. Ma, a differenza di quanto accadde in Inghilterra, a parte il ritardo nella sua attuazione, che ebbe inizio a distanza di oltre un decennio dalla sua emanazione, mancò in Italia una chiara e decisa volontà politica di usare lo strumento della legge urbanistica per conseguire l'auspicato equilibrio tra città e campagna, tra centralismo e decentramento.

Anche nella stessa Inghilterra i risultati che il sistema urbanistico del 1947 si era prefisso non furono, in un primo tempo, quelli attesi sia perchè, essendo mancata l'identificazione delle aree soggette a pianificazione con le circoscrizioni amministrative locali, fece difetto il coordinamento tra un piano e l'altro; sia perchè le scelte delle aree di pianificazione e delle localizzazioni delle *new towns* furono avocate dalle autorità centrali, con ritardi e appesantimenti nelle procedure relative. A ciò si aggiunge che, avendo la capitale Londra attratto irresistibilmente a sé le maggiori cure degli urbanisti e la massa più cospicua degli interventi, la pianificazione su scala regionale — tranne alcuni sporadici casi di notevoli prestigiose realizzazioni, quale, ad esempio, quello della creazione nel 1968 della città di Milton Keynes in prossimità di Londra — finì per passare in seconda linea e fallì il suo scopo.

Questi fatti determinarono negli ambienti culturali e politici inglesi una nuova presa di coscienza del problema del giusto equilibrio da conseguirsi tra tutte le componenti territoriali e della individuazione di una dimensione regionale capace di assicurarlo; presa di coscienza cui si deve l'emanazione di due nuovi *Town and Country Planning Acts*, l'uno del 1968 l'altro del 1971, ai quali fece seguito, nel 1974, una ampia e radicale riforma della organizzazione amministrativa locale, consistente nella perfetta rispondenza delle strutture ai piani e articolantesi nella definizione delle regioni economiche (il cui strumento di pianificazione è lo *Strategic Plan*), e dei distretti, i quali operano attraverso piani locali (*District Plan*, *Action Area Plan*, *Subject Plan*).

La riforma del 1974 introduceva, inoltre, nell'ordinamento urbanistico inglese la partecipazione pubblica al processo formativo dei piani, per mezzo della « *examination in public* », e dettava norme intese a realizzare il costante e dinamico aggiornamento dei piani locali mercè la istituzione di *Monitoring Groups*, organismi che hanno il compito di procedere costantemente al confronto e alla verifica dei dati e degli obiettivi dei piani locali con le prescrizioni degli *Strategic Plans*, assicurando la rispondenza di quelli a questi e dando ai piani locali un'apertura e una flessibilità indubbiamente notevoli.

Ultimo atto di questa complessa e travagliata riforma è il *Community Land Act* del 1975, con il quale si è disciplinata *ex novo* la materia dell'acquisizione da parte delle Autorità locali delle aree aventi destinazione di uso pubblico, sia mediante acquisto a libera trattativa sia mediante espropriazione. Ciò può avvenire previa la predisposizione, da parte di ciascuna Contea, di un programma di acquisizione e gestione dei terreni allo scopo di edificarli direttamente e concederne successivamente i relativi diritti di godimento, ovvero allo scopo di metterli a disposizione per l'edificazione da parte di terzi. Norme dettagliate sono state poste circa le indennità da corrispondere per gli espropri e per la valutazione dei danni, e si è anche provveduto alla istituzione di speciali Tribunali (*Financial Hardship Tribunals*) chiamati a giudicare in materia di danni finanziari conseguenti all'esproprio, da liquidarsi entro tre mesi dalla notifica della relativa sentenza.

È troppo breve il tempo trascorso da quest'ultimo provvedimento per valutarne i risultati. È tuttavia da sottolineare che, pur avendo la

legislazione urbanistica inglese risentito di volta in volta delle diverse impostazioni date dall'alternarsi dei conservatori e dei laburisti al governo, ogni intervento sul territorio è stato dettato esclusivamente da scelte economiche e non politiche, essendo in Inghilterra da tempo superato ogni dibattito sul piano ideologico in materia di pianificazione urbanistica.

Ne offrono ampia testimonianza gli *Strategic Plans* del Sud-est e del Nord-Ovest, che hanno affrontato in modo esemplare e con assoluto rispetto delle autonomie locali, i vari problemi delle residenze, delle localizzazioni industriali, dei servizi sociali, della viabilità e dei trasporti nelle aree considerate.

\* \* \*

Analogo travaglio ha subito in Francia la legislazione urbanistica, la cui vera e propria data di nascita è da ascrivere alla legge 15 giugno 1943.

Questa legge dava per la prima volta all'urbanistica francese una disciplina integrale riunendo in un unico testo, ed inquadrando, tutte le numerose norme sparse in varie leggi preesistenti.

Questo testo, integrato dall'ordinanza del 27 ottobre 1945 in materia di licenze edilizie, costituì il nucleo essenziale del primo libro del *Code de l'urbanisme et de l'habitation*, emanato con decreto 26 luglio 1954.

Anche la Francia, nell'immediato dopoguerra, per effetto della rapida espansione economica, dell'accrescimento demografico, dell'accentuarsi del fenomeno della concentrazione urbana, si era trovata impreparata all'insorgenza del grave e pressante problema della ricostruzione degli abitanti distrutti e della realizzazione di nuovi edifici per far fronte alla crescente richiesta di alloggi.

Sotto molti aspetti la situazione urbanistica francese, dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale a oggi, presenta analogie con la situazione urbanistica italiana: la Francia, come l'Italia, infatti, è tuttora travagliata da una profonda crisi di alloggi, la cui soluzione non si intravede malgrado i tentativi che, in vario modo, ma comunque disordinatamente, sono stati compiuti per conseguirla.

I vari governi succedutisi in Francia fino agli anni '60 avevano concentrato i propri sforzi nel costruire case di abitazione nel modo più

celere e nel maggior numero, trascurando una logica, razionale politica di pianificazione del territorio. Andarono così sorgendo, più che nuove città, grossi complessi residenziali ai margini dei grandi nuclei urbani preesistenti, privi delle infrastrutture e dei servizi necessari, quasi sempre con carattere parassitario rispetto al centro di cui costituivano la innaturale estensione.

È vero che la legge-quadro 7 agosto 1957 tentò « la ricerca dei mezzi atti a sviluppare la costruzione di alloggi sociali e ad organizzare nelle migliori condizioni economiche e sociali la vita familiare »; e che, con l'avvento del Governo De Gaulle, a tale legge fu sostituito un insieme di norme di rapida applicazione concernenti sia il settore del riordinamento del territorio sia quello dei piani urbanistici, della politica fondiaria e della partecipazione dei proprietari alla politica urbanistica; mancò però una visione globale dei problemi della pianificazione e tutto si esaurì nell'emanazione di una serie di provvedimenti, adottati di volta in volta a seconda delle situazioni congiunturali e politiche, ma privi di un preciso indirizzo e incapaci di assicurare un'equilibrata distribuzione dei mezzi finanziari pubblici tra obiettivi di carattere sociale e obiettivi di carattere produttivo. In questa situazione, spinto dalle critiche rivoltegli per la politica edilizia seguita in quest'ultimo ventennio, il Governo di Parigi si è di recente lanciato alla ricerca di nuovi strumenti operativi per assicurare allo sviluppo urbanistico del territorio una giusta dimensione e soprattutto un equilibrio finora ignorato. Si può affermare che — eccezione fatta per la Regione parigina (9), oggetto di disposizioni speciali contenute nel *Code de l'urbanisme et de l'habitation*, e nei decreti 10 giugno 1961, 14 aprile 1962 e 14 febbraio 1963, ed il cui piano, pubblicato nel 1965, tende a dissolvere il monocentrismo che ha caratterizzato finora la crescita della Capitale mercè la creazione di cinque nuovi centri urbani secondo alcuni assi preferenziali di sviluppo — il resto della Francia si trova tuttora soggetto ad una fase di elaborazione e di messa a punto di una politica del territorio, cioè a monte di una fase operativa della quale non è dato conoscere i risultati. Sta di fatto che il Governo

(9) L'art. 48 del *Code de l'urbanisme et de l'habitation*, così stabilisce i limiti geografici della Regione parigina: « L'insieme dei comuni dei dipartimenti della Senna, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, come pure i comuni del dipartimento dell'Oise, appartenenti ai cantoni di Creil, Neully-en-Telle, Pont-Saint-Maxence, Seulis e Xanteuil-Le-Handoin ».

francese ha provveduto a intensificare in questi ultimi tempi l'azione di rilancio di speciali piani urbanistici comprensoriali (i cosiddetti « piani di occupazione del suolo », per molti aspetti analoghi ai piani particolareggiati di marca italiana, ma di estensione generalmente più vasta).

Su 6.938 di tali piani (quanti ne sono stati individuati dal Ministero della costruzione, per il territorio complessivo di circa 147.000 Km.<sup>2</sup>, comprendente una popolazione di poco inferiore ai 40 milioni di abitanti, suddivisi in 8.378 comuni), agli inizi del 1976 ne risultavano approvati 1.262, per una superficie di 19.721 Km.<sup>2</sup> ed una popolazione complessiva di 10.250.000 abitanti; i rimanenti 5.887 erano in corso di elaborazione.

Inoltre, con la legge del 31 dicembre 1975, n. 75-1328, ampiamente integrativa e modificativa del *Code de l'urbanisme et de l'habitation* nella parte relativa alla politica fondiaria, si è operata una riforma dell'uso dei suoli in virtù della quale, pur essendo il diritto all'edificazione inerente alla proprietà del suolo, esso può essere esercitato entro un « limite massimo legale di densità » (dato dal rapporto tra la superficie coperta dalla costruzione e la superficie di terreno sulla quale tale costruzione è destinata a sorgere) pari a 1 per tutto il territorio e 1,5 per la città di Parigi.

L'edificazione di una costruzione di densità eccedente tale limite massimo legale è subordinata al versamento, da parte del beneficiario dell'autorizzazione a costruire, di una somma pari al valore del terreno necessario perchè la densità della costruzione non superi tale limite. (10)

Quando ancora le vivaci reazioni suscitate da tale riforma non erano sopite, il Governo di Parigi, proprio in questi giorni, ha presentato all'Assemblea Nazionale un nuovo disegno di legge, concernente la tutela dell'ambiente, l'introduzione dei sistemi di perequazione nei meccanismi di pianificazione e una modifica diretta ad assicurare una più vasta e penetrante partecipazione democratica e di controllo popolare alle scelte delle autorità preposte alla pianificazione territoriale.

(10) Se quindi le norme urbanistiche lo consentono, il proprietario di un terreno della superficie di 1000 mq. potrà costruire gratuitamente un edificio di cinque piani con una superficie utile di 200 mq. per ciascun piano; l'eventuale sesto piano potrà essere realizzato invece pagando al Comune il diritto di edificazione in quanto eccedente il limite legale di densità.

Questo nuovo provvedimento — mirante a colmare quelle lacune dell'ordinamento urbanistico francese che hanno finora determinato inconvenienti, ritardi e discrasie nei vari interventi operativi — mira ad assicurare, tra l'altro, un più rigoroso controllo sulle demolizioni parziali o totali di edifici, anche posti al di fuori delle zone soggette a vincoli di tutela storica, artistica o ambientale, al fine di evitare pregiudizievoli manomissioni o alterazioni dell'esistente tessuto edilizio.

Si tratta di una esigenza emersa in occasione di interventi risanativi di talune zone urbane (vedi il tanto discusso caso della *Halles Centrales* di Parigi, che ha suscitato perplessità e polemiche notevoli) e che è stata posta efficacemente in risalto nell'accurata monografia « *I Centri storici in Francia dalla Carta di Atene alla legge Malraux* », con la quale l'Arch. Chiara Maria Pasqualini ha partecipato all'XI Concorso indetto dalla Fondazione « Aldo Della Rocca ».

Nello stendere un primo approssimativo bilancio dei risultati ottenuti dalla legge Malraux n. 62-903 del 4 agosto 1962 « *complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et estétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière* », la Pasqualini analizza criticamente, e in genere positivamente, gli interventi operati sul quartiere de « *la Balance* » di Avignone, de « *Le Marais* » di Parigi e del centro storico di Sarlat-la-Caneda, in attuazione di tale legge. L'Autrice pone tuttavia in evidenza che, nel restauro di vari « *îlots* », si è fatto spesso ricorso a demolizioni non giustificate nè giustificabili, che hanno compromesso testimonianze di rilievo della storicità dell'ambiente; e, facendosi eco delle reazioni provocate da tali distruzioni, auspica tra l'altro l'esigenza di rielaborare attentamente il problema e di « intervenire con mano leggera al fine di non compromettere taluni valori che un'epoca non percepisce e non apprezza ma che un'altra potrebbe trovare prioritari ».

Il nuovo disegno di legge presentato al Parlamento dal Gabinetto Chirac tende a tal fine. Esso inoltre associa gli interventi di restauro conservativo ad un sistema creditizio agevolato diretto ad incentivarli e detta particolari e rigorose norme di controllo cui deve sottostare ogni intervento edilizio, lottizzatorio o turistico (*campings* compresi) nelle zone costiere marine, lacuali e fluviali.

Infine, ad evitare la compromissione del territorio, specie quello destinato all'agricoltura, per effetto della indiscriminata proliferazione di

insediamenti residenziali e produttivi in tali zone, il disegno di legge in parola introduce un sistema obbligatorio di trasferimento della volumetria territoriale, in modo che l'edificabilità si concentri in zone predeterminate, secondo meccanismi diretti ad assicurare una tendenziale perequazione tra i proprietari.

Infatti ai proprietari di aree incluse nelle zone definite di concentrazione volumetrica è fatto obbligo di acquistare dagli altri proprietari di terreni esterni a tali zone una superficie pari alla differenza tra l'indice territoriale e l'indice di concentrazione.

Particolari agevolazioni fiscali e creditizie sono poi previste per i proprietari di aree comprese in piani attuativi, i quali possono riunirsi in consorzi e trasferire la proprietà degli immobili a società di economia mista, a imprese di costruzione o a cooperative in cambio di una quota volumetrica degli edifici da realizzare.

Il complesso delle disposizioni contenute nel *Code de l'urbanisme et de l'habitation* francese — alcune vigenti da un ventennio, altre di recentissima emanazione, altre addirittura in fieri — è indice di un profondo e travagliato tentativo di rinnovamento nella impostazione politica e strutturale dell'ordinamento urbanistico francese. Attraverso di esso si tende a chiarire i punti oscuri della dinamica dello sviluppo urbano e a superare, almeno teoricamente, gli aspetti negativi posti in luce dall'esperienza (11). Tuttavia, anche se le vicende della politica generale del Paese e il loro influsso sulla politica urbanistica hanno determinato l'adozione di norme legislative di notevole peso — ad esempio quelle concernenti un più rigido controllo delle aree con il riconoscimento allo Stato sia del diritto di prelazione su di esse sia della loro acquisizione a prezzo agricolo lievemente modificato — nessuna realizzazione è finora da registrare in Francia sul modello di quella inglese, nè rispetto allo sforzo di politica di pianificazione compiuto dai *New Town Acts* nè relativamente allo svilup-

(11) È da sottolineare che il VII Piano nazionale, in vigore dal 1° gennaio 1976, quanto alla modifica delle scelte strategiche da perseguire nella politica urbanistica ed edilizia, introduce due concetti complementari: 1) che il processo di urbanizzazione deve essere frenato e organizzato e conviene perciò ridurre il numero e l'ampiezza delle migrazioni indotte dalle grandi aree urbane; 2) che lo sforzo fin qui fatto per le nuove costruzioni può essere contenuto a favore di un grande sforzo di *adeguamenti qualitativi* delle città esistenti sia nelle loro addizioni più recenti sia nelle parti più antiche. V. B. DOLCETTA, *Tendenze recenti della politica urbana in Francia: habitat ancien e villes nouvelles*, in « *Urbanistica* 66 », p. 43.

po che, appunto in Inghilterra, hanno assunto gli ordinamenti e gli strumenti amministrativi e finanziari nel settore urbanistico ed edilizio.

\* \* \*

Con la monografia « *Germania, Olanda, Danimarca e Belgio: una regione* », il Prof. Ing. Enrico Sisi ha circoscritto il suo attento e preciso lavoro di analisi delle norme e degli strumenti di pianificazione entro un ambito geografico-umano che presenta un certo grado di omogeneità.

Rileva infatti l'Autore che Olanda, Danimarca e Belgio, pur nella diversità di situazioni singole e soprattutto nel pieno senso della loro autonomia dal grande nucleo che le sovrasta alle spalle, costituiscono, insieme alla Germania, una regione sufficientemente unitaria, anche nell'ambito urbanistico. Il senso di questa corrispondenza è senza dubbio stretto tra la Germania e i Paesi Bassi; è stretto anche con il Belgio, almeno per quella parte che da Anversa a Liegi punta con notevole interesse alle possibili connessioni e comunicazioni con il Reno e soprattutto con il bacino della Ruhr. Il collegamento Germania-Danimarca è invece meno sentito, fors'anche a causa di contrasti ormai inveterati.

In queste considerazioni sta la ragione della scelta compiuta nell'individuazione del settore per il quale l'Autore, offrendo un apprezzabile contributo, espone i punti fondamentali e gli aspetti più caratteristici delle varie legislazioni in materia urbanistica, tentandone, altresì, un collegamento critico tra loro e confrontandone gli istituti con la realtà operativa.

Della Germania Federale l'Autore si sofferma ad illustrare la legge federale urbanistica del 23 giugno 1960 (*Bundesbaugesetz*), quella sull'ordinamento dello spazio dell'8 aprile 1965 (*Raumordnungsgesetz des Bundes*) e l'altra sul riordinamento dell'urbanistica del 27 luglio 1971 (*Städtebauförderungsgesetz*).

Data l'epoca (1974) dello studio, esso non ha ovviamente potuto tener conto che le leggi urbanistiche del 1960 e del 1971 sono state riorporate e integrate con la legge del 2 maggio 1975 e sostanzialmente riformate per effetto della legge approvata in questi giorni (giugno 1976) in via definitiva dal Bundesrat, la Camera Alta del Parlamento Federale.

Con quest'ultima legge, il cui progetto era stato presentato al Parlamento fin dal 1974, si puntava alla calmierizzazione delle aree fabbricabili, tentando con ciò di stroncare la speculazione fondiaria. L'iter del progetto, che comprendeva altre importanti riforme, è stato lungo e travagliato. Il Bundesrat ha testè approvato il provvedimento, eliminando però tutte le norme concernenti appunto la calmierizzazione delle aree fabbricabili.

La nuova legge costituisce tuttavia una delle più importanti riforme dell'ordinamento urbanistico varate in Germania perchè estende i diritti delle amministrazioni comunali in materia di programmazione urbanistica ed allarga notevolmente il diritto di prelazione loro riconosciuto nell'acquisto di aree destinate da un piano particolareggiato d'esecuzione alla realizzazione di servizi pubblici e spazi verdi, ovvero che siano comprese in un procedimento relativo al riordinamento del territorio.

L'esame del complesso ordinamento e dell'indirizzo organico della politica urbanistica in Germania viene dal Sisi completato attraverso l'analisi e il commento delle leggi dei Länder: Renania-Palatinato (legge 14 luglio 1966), Assia (legge 1° giugno 1970), Baviera (legge 16 febbraio 1970, modificata con legge 19 febbraio 1971), Schleswig-Holstein (legge 13 aprile 1971), Baden-Wurtemberg (legge 25 luglio 1971) e Renania Settentrionale-Westfalia (legge 1° agosto 1972), tutte oggetto di un confronto tra loro e con la legge federale.

In sintesi, la situazione urbanistica della Repubblica Federale di Germania può essere così rappresentata.

Un secolo fa la maggior parte della popolazione tedesca viveva sparsa nelle campagne. Nel corso di questi ultimi cento anni il rapido progredire dell'industrializzazione e l'accentuato tasso d'incremento demografico — specie nel periodo dell'ultimo dopoguerra — hanno decisamente invertito la situazione. Oggi soltanto l'8% dei tedeschi abita in piccoli paesi rurali, mentre il 92% è accentrato nelle grandi città e in aggregati urbani minori.

Tre città superano il milione di abitanti: Berlino (Ovest) con 2,0 milioni, Amburgo con 1,7 e Monaco con 1,3.

Due fasi hanno caratterizzato lo sviluppo dei maggiori centri tedeschi dal 1949, data della costituzione della Repubblica Federale: il

primo ventennio è stato dedicato esclusivamente alla ricostruzione, con un ritmo strettamente collegato alla rapida ascesa economica registratasi nel dopoguerra. Con l'espandersi della motorizzazione nuove arterie stradali furono brutalmente immesse nel cuore dei vecchi centri urbani, dove vennero altresì demoliti interi blocchi di case per far posto irrazionalmente a edifici di carattere direzionale (banche, istituti, enti, società di assicurazione, supermercati, ecc.), secondo l'esclusivo criterio della valorizzazione economica delle aree urbane e senza tener conto delle esigenze fondamentali di vita delle collettività cittadine.

Soltanto agli inizi degli anni settanta la politica urbanistica tentò un brusco mutamento di registro sotto la spinta dei gravi inconvenienti registrati in conseguenza degli errori del passato e si orientò per la realizzazione della città concepita a misura di uomo.

Per effetto di ciò è in atto in Germania un notevole sforzo di ricerca di altri, diversi modelli urbani, al fine di adeguare le accresciute strutture cittadine al tessuto connettivo umano. È così che le vecchie case non vengono più demolite per dar luogo ad un rozzo risanamento urbano, basato sulla realizzazione di blocchi massicci di moderne costruzioni standardizzate in stucchevole ripetitività.

Ora la tendenza è quella di procedere al restauro, ove possibile, dei vecchi edifici, testimoni di un irripetibile passato.

Alla mania innovatrice della politica urbanistica del primo dopoguerra è subentrata la tendenza al recupero e al riattamento dell'edilizia residenziale esistente, tendenza promossa e agevolata con appositi provvedimenti statali.

La tutela ambientale dei vecchi nuclei urbani ha conquistato la coscienza dei cittadini, con la conseguenza che nella redazione dei più recenti strumenti di pianificazione sono profondamente mutati i criteri d'impostazione dei collegamenti urbani, affidati di preferenza ai trasporti pubblici in forma di treni locali, autobus e metropolitane, con il dirottamento su tangenziali esterne agli aggregati urbani del traffico veloce e pesante, con la creazione di ampie zone pedonali nell'interno dei centri storici, ma soprattutto con una più intima, fattiva partecipazione dei cittadini, fin dalle prime fasi, al processo di formazione dei progetti di piano.

Inoltre, per fermare l'esodo delle campagne verso i grandi nuclei urbani, lo Stato Federale ha emanato vari provvedimenti di carattere finanziario e fiscale, col preciso scopo di prevenire errati sviluppi territoriali. Nell'ambito della politica economica regionale sono state pertanto disposte speciali agevolazioni per gli insediamenti industriali e per le infrastrutture comunali da realizzare in zone rurali e di confine. A questo mira appunto il vasto programma di assetto territoriale, redatto per la prima volta nel 1975, che tende a fissare a lungo termine gli obiettivi di un razionale sviluppo di tutto il territorio federale, con determinati indici prioritari in zone prefissate.

\* \* \*

Analogie e punti di contatto con la legislazione tedesca si riscontrano, e il Sisi non manca di porli in evidenza, nella legge urbanistica olandese del 5 luglio 1962, modificata con legge del 20 aprile 1964, la cui caratteristica peculiare è quella di contenere tutte le norme relative alla pianificazione nazionale, regionale e comunale, interrelandole però in modo così vago e labile da postulare l'esigenza di una sua revisione. In primo luogo si è già manifestata la necessità di ampliare i poteri del ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio di dare istruzioni e direttive ai comuni circa il contenuto dei piani di struttura e di destinazione, di competenza di questi ultimi.

Altra esigenza è quella di disciplinare, con apposite norme di legge, le procedure di formazione e di approvazione dei piani di destinazione in modo più rapido e snello, nonchè di attribuire a tali piani — in fase di approvazione — una efficacia anticipata, sul tipo delle nostre misure di salvaguardia, per evitare che la loro futura attuazione possa essere compromessa.

In Olanda è altresì allo studio la formazione di uno strumento giuridico che regoli in modo univoco ed unitario tutte le discipline legislative direttamente o indirettamente attinenti all'ordinamento dello spazio.

Con legge 27 ottobre 1972 è stata approvata la modifica della legge sull'espropriazione basata sul valore di mercato dei terreni, che accelera le procedure espropriative parallelamente alla definizione di un piano di destinazione.

È tuttavia allo studio una disciplina generale, particolarmente a favore dei comuni, del diritto di prelazione, sul tipo tedesco, per l'acquisto, sempre a pieno prezzo di mercato, di aree con destinazioni pubbliche o sociali, e l'introduzione del prezzo d'uso come base per la determinazione del valore negli atti di espropriazione.

Altre importanti leggi sono in gestazione in Olanda: tra queste, una delle più interessanti, che con tutta probabilità entrerà in vigore entro il 1976, è quella concernente la ristrutturazione delle zone rurali, in stretta connessione con la visione spaziale di un determinato territorio, come espressa da un piano regionale.

Un progetto di legge, già presentato dal Governo ma che non risulta ancora approvato dal Parlamento, è quello relativo alla regolamentazione selettiva degli investimenti. Esso intende selezionare gli investimenti nei territori ad alta concentrazione demografica e particolarmente nell'ovest del Paese, per alleggerirne il peso, distribuendo le attività produttive secondo una valutazione della struttura economica e del mercato del lavoro e dei caratteri territoriali delle singole zone.

Infine un progetto di legge, da tempo presentato al Parlamento e che sembra ricalcare il parallelo dispositivo legislativo tedesco, è quello concernente il rinnovamento urbano; di esso il Sisi traccia un'ampia esposizione, mettendone in evidenza presupposti e caratteristiche.

Il capitolo sull'Olanda è chiuso dall'analisi dei più importanti indirizzi realizzatori: centri di crescita, gestione regionale del benessere, tutela di aree naturali e paesaggistiche, abbozzi e schemi di strutture, piani regionali.

Le conclusioni che questo panorama consente di trarre possono così sintetizzarsi. In Olanda, ad una produzione legislativa urbanistica piuttosto lenta, anche se ricca di fermenti innovatori, e comunque basata finora su poche lacunose e schematiche norme, ha fatto riscontro in quest'ultimo decennio una intesa attività di pianificazione regionale, che denota una sensibilità ed una vitalità veramente eccezionali delle Amministrazioni locali, e che si svolge — come altrove lo stesso Sisi aveva posto in evidenza (12) — in costante connessione tra pianificazione eco-

(12) V. SISI, *Urbanistica ed economia: nessi logici e sperimentazione*, in vol. VII della *Collana di Studi Urbanistici della « Fondazione Aldo Della Rocca »*, Roma, 1970, p. 120 e ss.

nomica (regolata in Olanda dalla legge 21 aprile 1947) e pianificazione urbanistica, soprattutto in virtù di una accanita *animosità* economica ed urbanistica insita nella stessa personalità olandese.

\* \* \*

Per quanto concerne la Danimarca, caratteristica fondamentale della sua legge urbanistica, approvata il 29 aprile 1938, e successivamente modificata, è quella di muoversi in un ambito di tradizionale novità. Essa cioè appare moderna, ma nella linea del più tradizionale razionalismo tra scandinavo e lecorbusieriano. Questo carattere impronta anche la progettazione delle numerose città satelliti, che, in parte, realizzano il piano della grande Copenaghen e gli studi per la sistemazione della Baia di Kōje.

La monografia del Sisi analizza anche le seguenti leggi:

1) Legge sulla pianificazione nazionale e regionale del 13 giugno 1973, cui fa contrappunto la legge della stessa data per la pianificazione regionale nell'area metropolitana della più grande Copenaghen.

2) Legge sulle aree urbane e rurali del 17 giugno 1969, come emendata con legge del 17 giugno 1972. Si tratta di un dispositivo fondamentale dell'organizzazione del territorio nazionale. Classificando infatti le aree urbane, rurali e di sviluppo, dovrebbe assicurare uno sviluppo urbano pianificato, rendendo possibile un giusto, calibrato e tempestivo rifornimento di terreni adatti all'evoluzione urbana, con tutte le benefiche conseguenze d'ordine e di economia.

3) Legge urbanistica del 29 aprile 1938, come emendata con leggi del 1949, 1962, 1965, 1969. Essa viene presentata quale esempio di legge ormai classica, sul tipo di quelle cioè che avrebbero costituito una punta sufficientemente avanzata, ma non troppo, negli anni a cavallo della seconda guerra mondiale.

4) Legge 4 giugno 1972 per l'acquisizione di proprietà immobiliari, la quale dà l'indicazione di un corso più preciso e deciso nel settore della disponibilità del suolo.

5) Legge 18 giugno 1969, nella forma definitiva della legge 1<sup>o</sup> ottobre 1972. Si tratta di un dispositivo complesso che vuol unire il problema della tutela dei valori naturali e paesistici a quello della re-

lativa pianificazione. È una legge moderna, accurata, che merita l'attento esame che ne viene fatto.

\* \* \*

Il discorso sulla legislazione belga è abbastanza delimitato. Infatti, dopo che la lunga battaglia urbanistica era giunta a conclusione con l'approvazione della legge organica 29 marzo 1962 per l'ordinamento del territorio e per l'urbanistica, il legislatore belga non ha offerto altro di particolarmente interessante nei settori che ci riguardano.

Qualcosa di più stimolante, che involvesse per esempio i rapporti tra pianificazione territoriale e pianificazione economica, si sarebbe potuto inserire nella legge 12 luglio 1970, appunto sulla pianificazione economica, e in quella 30 dicembre 1970 sulla espansione economica, ma non sembra che sia stato fatto. Invece il problema è affrontato, sia pure a livello inferiore, nel progetto di legge relativo ai grandi centri abitati ed ai consorzi di comuni, ora in discussione al Parlamento.

\* \* \*

Nella via, ardua e piena di ostacoli, da anni intrapresa verso la realizzazione di una Europa unita, la più ampia e approfondita conoscenza dei problemi che ciascuno Stato della C.E.E. affronta all'interno del suo ordinamento è uno dei fattori essenziali per stimolare il progresso comunitario. In questo senso l'azione già compiuta con esito altamente positivo nel campo dell'unione doganale e della integrazione economica, e che dovrà essere ancora sviluppata per giungere all'auspicata completa attuazione del mercato comune e dell'unione economica e monetaria, non può non essere appoggiata da una più intensa ed efficiente cooperazione, anche per avviare con maggiore decisione il processo dell'unione politica da realizzarsi agli inizi degli anni ottanta, giusta l'impiego assunto dai Capi di Stato e di Governo nel Consiglio europeo tenutosi in Roma nel dicembre 1975, che ha fissato entro il 1978 la data per l'effettuazione delle elezioni del Parlamento Europeo.

Perché tale sforzo di cooperazione non sia sterile e vano, occorre che ogni Stato valuti obiettivamente le esperienze più valide altrove compiute e che tracciano la strada da seguire. Nel campo urbanistico ed edilizio

l'esempio inglese può assumere il valore di un modello che, se pur non ancora del tutto collaudato nel tempo dalle realizzazioni cui ha dato luogo, può offrirci una immagine di quello che potrebbe essere uno dei modi per superare le tensioni, le difficoltà e le incertezze che hanno fatto di questi ultimi anni quelli più bui dell'economia europea del dopoguerra.

Assume perciò particolare interesse l'analisi comparata delle prospettive e del ruolo del settore della pianificazione territoriale e dell'edilizia nel quadro complessivo della ripresa economica, che si articola — per quanto riguarda specificatamente l'Italia — entro i poli dei rapporti tra pianificazione nazionale, regionale e comunale, dei problemi di coordinamento tra programmi regionali di sviluppo economico e piani comprensoriali, tra pianificazione urbana e pianificazione rurale.

Il fenomeno dell'urbanesimo moderno, il gigantismo della città continentale, la fuga dalla campagna verso i centri urbani, cui fa riscontro la fuga dal centro della città verso le periferie e la creazione della « *banlieu du travail* » e della « *banlieu du dimanche* », il continuo incremento delle migrazioni pendolari quotidiane, lo spopolamento e l'abbandono graduale dei piccoli centri antichi, sono tutti motivi comuni agli Stati della C.E.E. Essi hanno infatti formato oggetto di approfonditi esami e dibattiti in tempi passati alla *Semaine Sociologique di Parigi* (1953) intorno ai rapporti tra città e campagna, all'*Institut Belge de Science Politique* (1957) intorno ai problemi delle « *grandes agglomerations* » e recentemente al Convegno nazionale sui centri storici di Roma (1975).

E da notare che nel documento finale di quest'ultimo Convegno si afferma che « un'alternativa alla degradazione dei centri storici è il metodo della conservazione integrata », elaborato in Italia negli ultimi cinque anni, accettato in sede europea nel quadro delle manifestazioni organizzate dal Consiglio d'Europa, cioè nella dichiarazione conclusiva dell'incontro di Bologna (ottobre 1974), dichiarazione che è stata richiamata nel documento finale del Congresso di Amsterdam (ottobre 1975), che ha concluso l'Anno Europeo del Patrimonio Architettonico.

Significativo è che i problemi urbanistici della Comunità Economica Europea hanno di recente formato oggetto di un ampio rapporto in occasione della Conferenza dedicata al tema generale « *Habitat* », indetta su scala mondiale dalle Nazioni Unite a Vancouver (Canada) dal 31 maggio all'11 giugno 1976.

In tale rapporto si pone anzitutto in evidenza che, pur avendo la Comunità Europea un'area di 1.600.000 chilometri quadrati, pari a 1/6 della superficie degli Stati Uniti d'America e di 1/12 di quella dell'Unione Sovietica, la sua popolazione (255 milioni di abitanti) è tuttavia superiore a quella sia degli USA sia della U.R.S.S.

La densità demografica è pari a sette volte quella degli Stati Uniti e a quindici volte quella dell'U.R.S.S.

Nel rapporto della C.E.E. si sottolinea che, racchiuso entro frontiere relativamente ristrette, vive un aggregato economico fra i più progrediti del mondo, però con zone ancora prive di vero progresso industriale, alcune quasi in condizioni di sottosviluppo.

La situazione in aree di grandi centri urbani e circostanti periferie diventerà tra breve insostenibile. A Londra e a Parigi, infatti, è concentrato circa 1/5 della popolazione rispettivamente della Gran Bretagna e della Francia, a Copenaghen risiede oltre 1/3 degli abitanti della Danimarca, in Italia analogo fenomeno si registra per l'alta concentrazione demografica in grandi città, quali Roma, Napoli e Milano.

I problemi da affrontare per risolvere o, quanto meno, per alleggerire tali situazioni sono difficili, data la loro caratteristica di complicarsi per effetto di fattori eterogenei (politici, economici e sociali) e di sommarsi in tempi molto più brevi di quelli occorrenti allo studio e all'applicazione di provvedimenti risolutivi.

Le inchieste già compiute e quelle in corso tendono a individuare strumenti legislativi e operativi atti allo sviluppo ed al miglioramento delle condizioni di insediamento e di vita in zone che presentano grandi varietà di clima, di attività, di pregi ambientali. Si tratta di operare scelte laboriose date le diverse caratteristiche dei territori. Ad esempio, la fertile pianura padana e le aspre zone montane delle Alpi e degli Appennini; le concentrazioni industriali della Lombardia e del Piemonte, della Ruhr e delle Midlands; le zone turistiche dei litorali atlantici e mediterranei. Si incontrano difficoltà non lievi per definire piani di insediamento umani in aree con oltre quattromila abitanti per chilometro quadrato, e altre — come nelle regioni alpine — con 16 abitanti e anche meno per chilometro quadrato.

La C.E.E. ha già elaborato un piano d'impostazione regionale, che si propone di sviluppare in modo equilibrato le diverse regioni, allo scopo

di ridurre le disparità esistenti fra i vari livelli di sviluppo, che si riflettono con evidenti conseguenze nella qualità degli insediamenti umani. A tal fine è stato istituito dalla Comunità un « *Fonds de Réétablissement* », unico organo operativo del Consiglio d'Europa, dei cui finanziamenti possono beneficiare i Governi dagli Stati membri, le organizzazioni pubbliche e private, le comunità locali, gli enti morali che forniscono garanzie sufficienti. Il fondo contribuisce all'ammodernamento rurale, alla costruzione di villaggi pilota, allo sviluppo del turismo, alla realizzazione di iniziative di carattere artigianale e industriale nelle regioni europee meno favorite o minacciate di spopolamento a seguito di emigrazioni interne (13).

Una commissione di esperti è impegnata nello studio della concentrazione della popolazione e degli effetti di misure politiche che potrebbero essere adottate per fermare questa dannosa tendenza.

Un capitolo del rapporto C.E.E. è dedicato al fenomeno delle deprecate « megalopoli crescenti » dell'Europa nord-occidentale. È in corso un programma di ricerca in materia urbanistica.

Il rapporto affronta poi il problema ormai drammatico della casa che, già fin dal 1952, ha formato oggetto di vari piani edilizi per la costruzione di case da concedere in affitto o in proprietà ai lavoratori della Comunità e per l'adozione di particolari iniziative (prestiti, sovvenzioni, riduzioni della durata e del costo dei lavori edilizi, ecc.) tutte dirette a tal fine. E conclude affermando la necessità di intese tra gli Stati della Comunità ai fini del coordinamento per la formazione di un piano definitivo, a breve e a lunga scadenza, delle costruzioni di alloggi, per cui « è indispensabile un'industria edilizia efficace, indipendente e stabile, in una Comunità nella quale il suolo è diventato ormai una risorsa rara, e la densità demografica è in continuo aumento ».

Il piano d'azione approvato dal Consiglio dei ministri della Comunità comprende anche fondamentali problemi ecologici: lotta agli inquinamenti e alle perturbazioni ambientali, proficua gestione delle risorse naturali evitando gli enormi sprechi attuali, assetto razionale del territorio, ricerca di soluzioni comuni. Provvedimenti in tali settori sono già in vigore nella Comunità.

(13) Il Fondo, dal 1955, data della sua costituzione, al 1975, ha concesso prestiti per 226,2 milioni di dollari (pari a 190 miliardi di lire), dei quali 33,6 milioni (27,7 miliardi di lire) sono stati assegnati all'Italia.

Nel darne notizia, Ugo Maraldi (14) giustamente annota che « per quanto riguarda l'Italia sarebbe desiderabile una nostra più convinta e viva partecipazione a questa impresa che consoliderà la unità operante, e non solo teorica a parole, dell'Europa occidentale ».

Da segnalare, infine, che, nel mese di giugno 1976, ha avuto luogo a Parigi una giornata di studio dedicata alla analisi della congiuntura dell'edilizia in cinque Paesi europei (Francia, Belgio, Germania Federale, Gran Bretagna e Italia) membri dell'Euroconstruct. Scopo di questo incontro è stato quello di coinvolgere nell'andamento del settore edilizio nei vari Paesi, le categorie di operatori ad esso più direttamente interessate. Il grado sempre più elevato di integrazione dei vari sistemi economici nazionali rende infatti quanto mai opportuna la valutazione delle tendenze evolutive del sistema economico europeo nel suo complesso, per trarne conclusioni e risultati sui quali far leva per una razionale ed equilibrata ripresa del settore.

Il volume che raccoglie le monografie dell'XI Concorso della « Fondazione Aldo Della Rocca » offre ampio spazio alla meditazione e allo studio e indica, sulla base delle esperienze urbanistiche dei Paesi della Comunità Economica Europea, quali sono le vie da battere. Vie che non sono soltanto quelle evolutive della tecnica urbanistica e del sistema amministrativo che ne costituisce il supporto, ma che sono sempre, e soprattutto, quelle di un logico ed obiettivo coordinamento tra strutture economiche e attività pianificatrici.

Non c'è dubbio che l'Italia è da collocare tra quei Paesi che non hanno saputo cogliere l'occasione della ricostruzione post-bellica per impostare su basi razionali il problema dello sviluppo urbano. Molti errori sono stati commessi nel nostro Paese, che hanno dato origine a squilibri e sprechi, come testimonia la coesistenza di enormi bisogni insoddisfatti e di un vastissimo patrimonio edilizio abbandonato, sfito o invenduto. Causa prima di questo fenomeno è da ascrivere al fallimento della programmazione economica, agli infelici tentativi compiuti per una nuova legislazione urbanistica, ai magri — quando non controproducenti — risultati di varie leggi di riforma succedutesi nel tempo (15).

(14) U. MARALDI, *Il problema dell'edilizia in un rapporto della C.F.E.*, in « *Corriere dei Costruttori* », n. 24 del 14 giugno 1976, p. 12, da cui sono tratte le notizie innanzi riportate.

(15) Nell'ultimo rapporto annuale del CENSIS sulla situazione sociale dell'Italia in materia di edilizia abitativa nei confronti degli altri Paesi della CEE, si pone in evidenza che

Anche l'attività di legislazione urbanistica affidata di recente alle Regioni, i tentativi di decentramento amministrativo e la partecipazione popolare sono ancora allo stato primordiale, perchè non sufficientemente inquadrati in un sistema giuridico organico.

L'intervento politico in Italia, a differenza di altri Paesi della C.E.E., è ancora ben lungi dal diventare un sistema efficiente e valido di sviluppo e di ordinato progresso urbanistico, diviso e paralizzato com'è da opposte tendenze.

Forte dell'esempio di altri Stati europei e ispirandosi sempre più decisamente all'affermazione della libertà, alle capacità creatrici dell'uomo, alla forza delle sue idee, le quali, se poggiano su valori essenziali, valgono ad associare gli uomini e i popoli tra loro, il nostro Paese dovrebbe porre mano alla preparazione di una coerente cornice legislativa connessa a un piano serio, e non utopistico, a lunga scadenza, dei finanziamenti pubblici per l'edilizia (la cui ultima proposta, che rimonta al 1974, non ha avuto finora alcuno sviluppo legislativo) e per le relative infrastrutture (16), in un sistema tale da attrarre e revitalizzare gli interessi privati del settore, troppo a lungo ingiustamente relegati in un ghetto senza luce e senza speranza.

1° luglio 1976

GIUSEPPE FURITANO

— in base all'indicatore omogeneo del numero di abitazioni ultimate per 1000 abitanti, il quale esprime la misura in cui viene soddisfatto il fabbisogno abitativo rispetto alla popolazione residente — abbiamo un valore per l'Italia (nel 1974) di 3,0 contro una media per gli altri Paesi della Comunità di 7,1. Si rileva inoltre che, tra il 1972 e il 1974, mentre nei Paesi della CEE la produzione calava da 8,1 a 7,1 abitazioni ultimate per 1000 abitanti, a causa di una generale congiuntura negativa, in Italia si verificava una flessione nella produzione abitativa ancora più netta (da 4,4 a 3,0).

(16) Da un'indagine recentemente effettuata dalla Federazione Europea dell'Industria Edilizia, risulta che l'Italia occupa l'ultimo posto tra i principali Paesi della CEE per quanto riguarda gli investimenti in costruzioni. Infatti i dati rilevati per l'anno 1975 mettono in evidenza che in Italia gli investimenti pro-capite ammontano a 381 dollari, e sono meno della metà dei 900 dollari della Francia, degli 897 del Belgio e degli 833 della Germania Federale. Solo la Gran Bretagna ha un investimento unitario paragonabile — ma pur sempre superiore — al nostro.

Risulta altresì che l'Italia è all'ultimo posto anche per quanto riguarda gli investimenti in opere pubbliche. Contro investimenti di oltre 300 dollari per abitante (Belgio), di oltre 200 (Francia e Germania Federale) e di almeno oltre 100 (Olanda e Gran Bretagna), in Italia stanno investimenti di soli 38 dollari; cioè di 1/8 di quanto investa il Belgio e di poco più di 1/3 rispetto alla Gran Bretagna, che è la penultima nella graduatoria.



*ENRICO SISI*

GERMANIA, OLANDA, DANIMARCA, BELGIO:  
UNA REGIONE

CONTRIBUTO ALLA CONOSCENZA INTEGRALE  
DELLE LEGISLAZIONI URBANISTICHE IN UN'AREA OMOGENEA



## INTRODUZIONE

Confesso che la prima idea è stata quella di abbracciare in uno studio unitario tutta la legislazione urbanistica dei vari paesi partecipanti all'Europa dei Nove, senza esclusione di problemi. Purchè naturalmente fossero problemi direttamente connessi con la pianificazione urbanistica. Ma la ristrettezza del tempo ed una serie di avvenimenti accidentali ma non secondari, per i quali non ho potuto avere a pronta disposizione i testi originali delle leggi di alcuni paesi, mi hanno consigliato di ridurre l'entità dei fenomeni da studiare.

Si poneva a questo punto il dilemma: o ridurre gli argomenti da affrontare e conservare l'unità geografica dell'Europa dei Nove (ammesso che una tale realtà unitaria ora come ora esista in pieno) o mantenere aperto tutto il ventaglio della problematica urbanistica da concentrare però su una base geografica più ristretta. Ho accolto infine questa seconda soluzione, poichè si è presentata quasi naturale una volta che proprio di questa area ristretta ho potuto disporre in breve tempo del necessario materiale originale. E di tale sollecitudine naturalmente devo dare, più che grazie, merito alle autorità, centrali e locali, dei Paesi interessati.

Del resto in questo mondo così promettente, ma nello stesso tempo anche così sordo, che è l'Europa dei Nove i paesi, che qui vengono studiati, costituiscono un'area con caratteristiche particolari: potremmo chiamarla l'area delle monete solide o più brevemente del marco e del fiorino. D'altra parte è proprio di questi giorni la proposta fatta da Brandt di emarginare Italia ed Inghilterra. Ma anche se questa proposta sarà respinta o trascurata, è una

realtà che l'Italia e l'Inghilterra, sia pure per motivi e con pesi profondamente diversi, rappresentano regioni periferiche, anche se non centrifughe (almeno per quanto riguarda la prima), dell'Europa dei Nove. Però, anche nel corpo continentale di questa Europa non è affatto una invenzione la bipolarità franco-tedesca. Naturalmente qui non accenno alla vecchia rivalità, anzi inimicizia, tra Francia e Germania; parlo invece di quel fenomeno di diversità di orientamenti, di concezioni e di sentimenti che ha creato in quell'area dell'Europa la presenza di due poli attivi e ben distinti. Dalla Schelda all'Elba invece nasce una convergenza naturale dei fatti che segue in un certo senso il movimento delle acque, che qui poi sono tanta parte nell'economia e nella creazione di vincoli pratici, anche se non affettivi.

Anzi i vincoli sentimentali in senso stretto sono stati tali da creare spesso disarmonia più che accordo, anche in questa regione. Varrebbe in primo luogo il timore o la preoccupazione dell'assorbimento da parte del grande popolo tedesco per creare negli altri popoli germanici ad immediato contatto un atteggiamento di vigile difesa. Esistono poi anche problemi particolari: il Belgio con la sua natura binazionale è volto almeno per metà alla Francia; la Danimarca, cui da un secolo e più scotta il problema dello Schleswig-Holstein, non manca occasione per adocchiare l'Inghilterra. L'Olanda infine, che pure è la nazione più strettamente legata per origine e per interessi economici alla Germania, cerca di sfuggire alla morsa tedesca.

In effetti, durante la prima guerra mondiale, i Paesi Bassi, anche se non parteciparono diretta-

mente al conflitto, parteggiarono apertamente per gli Imperi Centrali. Ma la seconda guerra mondiale, con la brutale aggressione nazista, capovolse completamente la situazione e staccò definitivamente il popolo olandese da ogni vecchia tentazione pangermanica. Anche per l'Olanda, allora, l'occhio si volse verso l'Inghilterra.

Nonostante però questo giusto senso dell'autonomia, della propria personalità, bisogna riconoscere che effettivamente dalle Alpi e dai Sudeti al mare, dai bacini del Reno e della Schelda a quelli dei grandi fiumi centro-europei una unità di situazioni, di intenti, di processi, effettivamente esiste.

La valle del Reno, tra l'altro, è un fenomeno geografico (in tutte le accezioni della parola) di troppo grande importanza, perchè non se ne possa tener conto, anzi lo si possa negare. Del resto anche i fenomeni demografici, nell'area delimitata dalle quattro nazioni, manifestano una uniformità che, come vedremo, è del tutto sconosciuta nel rimanente dell'Europa dei Nove.

A questo punto è necessario che affermi che il mio studio, così localizzato, non vuol essere una negazione dell'Europa dei Nove, un processo che dal generale ridiscenda al particolare, affinché questo neghi il primo. Anzi vuol essere la prima fase del processo inverso: dal particolare cioè all'unità. Un processo, che potremmo chiamare di regionalizzazione, il quale si basi sul significato dato dagli studiosi americani in specie al termine di regione, tentativo cioè di unità geografica di notevoli aree politiche.

Appunto, il lavoro vuol essere un mezzo di collegamento e non di separazione, in quanto offre ampi strumenti di conoscenza e di interpretazione. L'individuazione regionalistica deve servire a permettere una prima concentrazione, perchè da essa, nella sua globalità, per quanto analitica, si possa trarre il materiale per la propria esperienza. La stessa individuazione diviene quasi una scusa, un metodo di lavoro, non una finalità. Come del resto deve essere di ogni regionalizzazione, che voglia rispettare l'unità. Anche se questa è, per ora, poco più di unità di speranze o di intenti.

Del resto questo non è affatto un lavoro di sintesi; è solo una ricerca analitica, accuratamente svolta e approfonditamente condotta.

La conoscenza diretta dei mezzi linguistici interessati all'ambito della ricerca mi ha permesso di adire i documenti originali sia legislativi sia tecnici, che ho avuto a disposizione in grande quantità. Se un rammarico ora mi coglie non riguarda certo la mancanza di materiale, ma piuttosto la mancanza o la ristrettezza del tempo, che non mi ha consentito quelle sedimentazioni che avrei desiderato. Del resto una ricerca simile ha un po' le stesse caratteristiche della disciplina cui si rivolge. Come l'urbanistica dai vecchi piani edilizi di ampliamento è esplosa abbracciando o involvendo la più ampia problematica territoriale e disciplinare, così questo mio studio è andato allargandosi sempre più, mi ha creato di continuo nuovi problemi, ha messo in evidenza addentellati progressivamente nuovi e mordenti.

Ma dovevo pur fermarmi, almeno ad un primo limite, non certo però ad un confine. Ecco così questo lavoro di analisi, questa lunga serie di situazioni, questa lunga, estenuante presentazione di articoli di legge.

Al termine, sia pure apparente, del lavoro nasce spontanea la domanda, se esiste veramente una regionalizzazione urbanistica nel settore geografico da me individuato.

La risposta in linee generali può essere affermativa, anche se lo studio delle legislazioni urbanistiche mette in evidenza le stesse differenziazioni che ho segnalato nel settore geografico.

Tra la legislazione urbanistica tedesca e quella olandese il contatto è stretto, senza dubbio. E non per sudditanza di questa parte rispetto a quella, ma per naturale concordanza di spirito animatore, di interessi ed anche, certamente, per una attenta reciproca analisi del rispettivo operato. Del resto anche la suddivisione della nazione tedesca, costringendo la Germania federale a concentrarsi sempre più sulla valle del Reno, ha accentuato questo carattere di reciproca colleganza.

Danimarca e Belgio, anche dal lato urbanistico, sono invece ai confini di mondi alquanto diversi. Nel Belgio si accavalla l'onda francese, sulla Danimarca quella inglese. Ma, nonostante questo, le loro voci risultano sufficientemente autonome rispetto ai moti generati da quelle onde.

Ed ora nascerebbe spontaneo il quesito sulle reali possibilità di una regolamentazione comuni-

taria della legislazione urbanistica. Confesso che non ho affatto intenzione di tentare una risposta a simile quesito: allo stato attuale una risposta mi sembra immatura.

Differenze notevoli tra le varie legislazioni europee esistono senza dubbio, anche perchè si presentano differenze sostanziali di tessuti amministrativi e questi tessuti spesso costituiscono remore invalicabili perfino all'interno di uno stesso paese. Però, di fronte a queste differenze sta una innegabile unità: l'unità, ormai uniforme od uniformizzata, di sentire e di affrontare, nello studio, i problemi urbanistici. In un certo senso si può affermare che esiste una unità tra gli uomini di cultura. Ma da questa ad una unità o, almeno, uniformità dei legislatori il passo è lungo, molto lungo. Ognuno dovrebbe cedere qualcosa di se stesso: che è poi

sempre molto, troppo, essendo l'urbanistica e la sua legislazione affondate nel tessuto intimo di ogni popolo. Noi, per esempio, che abbiamo una vecchissima e nobile tradizione nel settore della legislazione urbanistico-edilizia, dovremmo cedere molto di quel nostro esclusivo attaccamento legale all'ambito comunale. Per quanto necessaria, non sarebbe certo operazione semplice una nostra liberazione dai vincoli, anche solo urbanistici, del comune.

Se però una ricerca del genere nell'attualità può apparire immatura, non è detto che non si possa affrontare in un futuro anche non lontano. Potrebbe essere il tema per un successivo confronto stimolato dalla nostra Fondazione.

●ttobre-dicembre 1974.



## GERMANIA FEDERALE

Il dato fondamentale dell'urbanistica tedesca, nel senso appropriato del termine di urbanistica, è rappresentato dalla legge del 23 gennaio 1960, intitolata «Legge federale sulle costruzioni» (*Bundesbaugesetz* = BBG). A monte di essa, nell'ambito più ampio ed in un certo senso più sfumato dell'urbanistica territoriale, si pone la legge federale dell'8 aprile 1965, intitolata «legge federale sull'ordinamento dello spazio» (*Raumordnungsgesetz des Bundes* = ROG). A valle invece, in uno degli ambiti più interessanti dell'applicazione urbanistica, quello del risanamento cittadino da una parte e dell'ampliamento urbano dall'altra, sta la legge del 27 luglio 1971 sul promovimento dell'urbanistica (*Städtebauförderungsgesetz* = StBauFG).

Nel presentare, ma soprattutto nello studiare la realtà urbanistica tedesca potremmo seguire lo stesso sviluppo cronologico della sua legislazione, che, come abbiamo visto, ha anche un suo fondamento logico. Preferisco però seguire il procedimento più naturalmente rigoroso, quello cioè che dai problemi di più ampio respiro scende, attraverso l'urbanistica propriamente detta, ai problemi particolari. Studieremo così, in un primo momento, la legge sull'ordinamento dello spazio, quindi quella sulle costruzioni, lasciando per ultima la legislazione sul risanamento e sullo sviluppo urbano.

Questo procedimento d'altra parte è imposto anche dal fatto che oggi è difficile fare perno su una legge, come la BBG, che è riconosciuta sorpassata da tutti, tanto che il governo federale ha presentato al Bundestag, nell'agosto di quest'anno (1974), un nuovo testo di legge.

### LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.

Per quanto la legge federale sull'ordinamento dello spazio si avvicini ad avere un decennio, età piuttosto rispettabile in un mondo come quello dell'urbanistica sempre in piena evoluzione anche nel campo giuridico, il suo studio rappresenta un punto fermo nell'analisi delle situazioni di ogni ordine connesse con la pianificazione territoriale. Del resto il senso della sua attualità è rinnovato dalle varie leggi sull'ordinamento dello spazio che i Länder sono autorizzati ad emettere e che in effetti alcuni di essi hanno emesso, leggi che sono molto più attuali di quella fondamentale, cioè di quella federale. Hanno una propria legge sulla pianificazione territoriale i seguenti Länder: la Renania-Palatinato (legge del 14.6.1966), l'Assia (legge del 1.6.1970), la Baviera (legge del 6.2.1970, modificata nel 19.2.1971), lo Schleswig-Holstein (legge del 13.4.1971), il Baden-Württemberg (legge del 25.7.1972). Nella Renania Settentrionale-Vestfalia la legge regionale del 7 maggio 1962 è stata rinnovata con la legge del 1° agosto 1972.

Risulta così individuato il procedimento di studio da usare in questo settore. Analizzeremo, con la massima precisione possibile, la legge federale, per quanto essa ha di interessante ed eventualmente di nuovo nella legislazione urbanistica del settore territoriale; ci soffermeremo quindi, anche se per episodi di legislazione, sulle leggi dei Länder, allo scopo di analizzarne il comportamento dinanzi alla legge federale sia in termini di applicazione di que-

sta stessa legge sia di eventuale innovazione rispetto ad essa.

I primi quattro articoli della legge federale rappresentano prese di posizione. Essi infatti affrontano, almeno nei titoli, il problema dei compiti e degli scopi dell'ordinamento dello spazio, i suoi principi, la validità di questi e la loro attuazione. Gli stessi articoli rappresentano o dovrebbero rappresentare l'apporto della cultura tedesca in tale settore. Essi rappresentano però soprattutto, ed a pensarci bene è naturale se si ricorda che la legge è essenzialmente un fatto politico, gli apporti di situazioni storiche. Ed è proprio in questo quadro della storia, della vita che è fatta storia anche se è attuale o quasi, che la legge va vista specie nei suoi primi quattro articoli.

Per esempio con il comma 2 dell'art. 1 è posto in piena evidenza il problema della riunificazione della Germania, riunificazione da porsi non solo come aspirazione ma proprio come realtà da realizzare. A questo fine anche l'urbanistica deve dare il suo contributo, consentendo e migliorando la correlazione dei territori delle due repubbliche tedesche. Ora, se è evidente che in un mondo in continua espansione — come diceva il Gutkind — quale l'attuale la correlazione dei territori è naturale e perfino ovvia e tanto più lo dovrebbe essere per i due tronconi della Germania, divisi solo da un fiume, è altrettanto evidente però che tale affermazione di principio avrebbe assunto forma e posizione (nel contesto della legge) diverse, se diverso fosse stato il contesto storico della formazione della legge stessa. Se cioè fosse stato Brandt a firmarla, come Cancelliere, e non Erhard.

Il comma 3 del primo articolo prende posizione sulla necessità che l'ordinamento dello spazio nel territorio federale crei la premessa spaziale per la collaborazione europea al fine di favorirla o, meglio ancora, svilupparla. Liberato così il campo dagli apporti di principio dovuti ed in un certo senso scontati, si può affrontare l'argomento fondamentale, quello della definizione dei compiti e degli scopi dell'ordinamento dello spazio (art. 1, comma 1).

Riporto integralmente: «Il territorio federale è da portare nella sua generale struttura spaziale ad uno sviluppo tale che possa servire nel migliore dei modi al libero spiegamento della personalità. A questo fine sono da prendere in considerazione sia i

dati reali naturali sia le esigenze ed i requisiti economici, sociali e culturali ».

Il comma, suddiviso del resto in due parti, è chiarissimo nella propria dizione e nei propri intenti, sebbene in realtà sia altrettanto vago quanto lo sono e, in un certo senso, lo devono essere le prese di posizione. Nella prima parte esso è perfettamente democristiano: vi sono infatti tutti i termini, se non gli ingredienti, della concezione sociale di quella politica: l'intervento pubblico da una parte e dall'altra il libero spiegamento della personalità, libero spiegamento che è e rimane comunque lo scopo dell'azione. Più interessante l'affermazione che a tale azione promotrice della personalità nella libertà debba servire la struttura fisica del territorio nazionale, dove naturalmente per fisico si deve intendere l'insieme della realtà della quale il territorio nello stesso tempo è il sostegno ed il simbolo. Come ci ricorda la seconda parte dell'articolo, questa realtà si sostanzia, è vero, di dati naturali, ma anche di tutta una problematica di natura economica, sociale, culturale. Ed in questo la legge è perfettamente tedesca, nel senso cioè che essa pone l'economia in primo piano, al pari degli altri fattori umani. Del resto questo sano e naturale, anche se non invadente, posto dato all'economia risulterà evidente anche dall'analisi dell'art. 2, dedicato ai principi dell'ordinamento dello spazio.

Merita qui riassumerli, precisando naturalmente che la loro importanza va, in un certo senso, intuita dietro l'apparente banalità della dizione:

— Deve essere assicurata ed ulteriormente migliorata la struttura spaziale dei territori per mezzo di sane condizioni di vita e di lavoro e quindi con armoniche situazioni economiche, sociali e culturali; ciò deve valere in particolare per quelle aree, nelle quali una tale struttura non esiste, se non in forma embrionale.

Le varie soluzioni tecniche, come quelle relative al traffico ed ai servizi di approvvigionamento, devono essere inserite nel quadro armonico dello sviluppo generale previsto.

— Possono essere favorite concentrazioni di residenze e di posti di lavoro, purchè contribuiscano a mantenere, migliorare o creare le sane strutture spaziali con armoniche condizioni economiche, sociali e culturali.

— Nelle aree nelle quali le condizioni di vita globalmente sono rimaste arretrate rispetto alla media nazionale o nelle quali è da temere un tale arretramento, le situazioni economiche e sociali devono essere migliorate insieme alle istituzioni culturali. In tale opera deve crearsi una appropriata collaborazione tra comuni ed autorità centrali.

— La forza di lavoro delle aree periferiche o di frontiera deve essere favorita in modo che anche in esse si sviluppino condizioni di vita e di lavoro, su una sana struttura economica e sociale, che corrispondano almeno a quelle medie di tutto il territorio nazionale.

— Deve rimanere conservata l'utilizzazione agricola e forestale del suolo come ramo produttivo essenziale dell'economia globale: a questo fine devono essere create ed assicurate le necessarie premesse spaziali. La legge fa di più: detta il principio che la coltivazione della terra deve essere favorita, mentre si deve aver cura che i terreni, appropriati ad una buona utilizzazione agricola o forestale, siano utilizzati per altri scopi solo nella misura strettamente necessaria.

— Tutte le situazioni o tendenze, che nelle aree di addensamento demografico o industriale conducono a condizioni di vita e di lavoro e ad una struttura economica e sociale non sane, devono essere contrastate. Ogni azione comunque deve essere condotta in modo da contribuire alla difesa del paesaggio.

Le norme per il conseguimento di questi fini sono compito della pianificazione locale e regionale; il miglioramento di tutte le infrastrutture come pure lo sviluppo di alcuni comuni in luoghi di sfogo della pressione demografica ed industriale vanno visti invece in una prospettiva ancor più ampia.

— Deve essere provveduto alla conservazione, difesa e cura del paesaggio, compreso il patrimonio boschivo, e alla conservazione o alla instaurazione di appropriate aree di svago.

Contemporaneamente si deve provvedere alla conservazione della purezza del patrimonio delle acque e dell'aria, alla sicurezza dell'approvvigionamento idrico e alla difesa dai rumori.

— Deve essere data opportuna considerazione infine, da una parte, alla difesa di tutto ciò che rappresenta attaccamento della comunità verso se stessa

e la propria storia e cultura, dall'altra alle esigenze della difesa civile e militare.

Si tratta quindi di quel tipo di prese di posizione, che in un mondo più cinico potrebbero lasciare il tempo che trovano; di quel genere di affermazioni di principio che da una parte mettono in pace l'animo di coloro che le fanno, mentre dall'altra parte lasciano perfettamente tranquilli coloro che desiderano avere mano libera in ogni azione. Insomma, se non si accompagna ad esse la volontà ... *politica* (non capisco perchè non sia sufficiente la sola volontà!) praticamente servono a poco. Tutte le disposizioni, anche le più precise, le più esecutive, hanno necessità di una ferma volontà applicativa; ma è indubbio che di tale volontà nessun campo quanto l'urbanistica mette a nudo la cruda necessità.

Ad ogni modo vorrei porre l'attenzione su due dei principi sopra ricordati, quelli relativi allo sviluppo dell'agricoltura come ramo fondamentale dell'economia tedesca e alla difesa dai fattori inquinanti. L'aver posto questi principi nel 1965, cioè in pieno sviluppo industriale e molto prima che si scoprisse la passione ecologica, è segno del sano ed appropriato equilibrio funzionale, con cui il popolo tedesco ha saputo affrontare il proprio destino in questo dopoguerra.

Premesso che i Länder possono stabilire (art. 2, comma 3) altri principi che non contrastino con quelli già enunciati in precedenza, la legge, nell'art. 4, si preoccupa di definire la validità dei principi, per quanto di validità possa avere l'enunciazione di principi.

Il problema della validità è rivolto da una parte verso le autorità, dall'altra verso i privati cittadini.

La legge stabilisce l'immediata validità dei principi, previsti sia da questa legge sia da quelle dei Länder, nei riguardi delle autorità federali, degli esponenti (1) della pianificazione direttamente agenti nell'ambito federale e, nel quadro dei loro compiti istituzionali, nei riguardi degli enti, delle istituzioni e degli istituti di diritto pubblico. Ciò vale nelle applicazioni connesse con attività di pianificazione

(1) Ho tradotto con *esponente* il termine di *Träger*. Sinceramente non sono pienamente soddisfatto della traduzione di questo termine che ha in sé il significato di *incaricato, realizzatore, sopportatore e sostenitore*.

e con altre misure, per le quali venga in qualche modo interessato il possesso terriero o venga influenzato lo sviluppo di un territorio in rapporto al suo spazio fisico (brevemente: *raumbedeutsame Planungen und Massnahmen* = pianificazioni e misure interessanti lo spazio).

Gli stessi principi valgono immediatamente per la pianificazione dei Länder (*Landesplanung*); principio fondamentale questo in quanto, in pratica e almeno nella maggior parte dei casi, sono proprio i Länder a studiare ed a realizzare la pianificazione territoriale.

Per quanto concerne i rapporti con i privati cittadini la legge stabilisce il fondamento, del resto inevitabile, che i principi indicati ai commi 1 e 3 dell'art. 2 non hanno alcun effetto giuridico nei confronti del singolo privato.

L'attuazione dei principi (art. 4), senza pregiudizio dei doveri e delle competenze spettanti ai Länder, è affidata al ministro federale responsabile per l'ordinamento dello spazio (2): «Egli interpreta, quasi abbracciandole, le pianificazioni e le misure interessanti lo spazio, a lunga scadenza e di grande estensione».

Il governo federale inoltre deve operare in modo che le persone giuridiche di diritto privato, alle quali lo stato federale (3) è interessato, agiscano, nel quadro dei loro compiti, in armonia con quanto espresso negli art. 1 e 2.

Ai Länder invece spetta, nel quadro della pianificazione del Land di cui all'art. 3 comma 2, l'attuazione effettiva delle prescrizioni dell'art. 2, in specie preparando piani e programmi secondo quanto è previsto dal successivo art. 5. Una particolare cura ogni Land deve porre affinché con la propria azione non risulti aggravata nei Länder vicini e nell'insieme del territorio federale la realizzazione dei principi sanciti dalla legge.

Infine è espresso il principio che tutte le autorità e tutti gli enti interessati comunque al raggiungimento di scopi di pianificazione (dalle autorità

(2) *Raumordnung*, che in lingua inglese comunemente viene tradotto con *physical planning*. Io ho preferito una traduzione più aderente all'etimologia.

(3) Il *Land* in Germania è considerato uno stato (*Staat*). Se non precisato diversamente i termini di *stato statale* ecc. si intendono quindi riferiti ai Länder.

federali e statali ai comuni e loro consorzi od unioni, agli enti soggetti al controllo dello stato federale o dei Länder, ai vari esponenti della pianificazione) nel quadro dei compiti istituzionali accordino tra di loro misure e pianificazioni. In particolare la legge precisa che ciò deve valere per le misure relative al miglioramento della struttura agraria e per la vera pianificazione urbanistica (*Bauleitplanung* = pianificazione direttrice dell'edificazione).

Elemento fondamentale nella pianificazione tedesca ad ogni livello, da quella territoriale e regionale a quella particolareggiata, è costituito dai Länder. Ad essi anche la ROG affida compiti essenziali.

Infatti sono i Länder a redigere (art. 5 par. 1) per i loro territori programmi o piani, che devono avere due caratteristiche non facilmente esprimibili in italiano. Infatti i programmi ed i piani devono essere visti da un livello superiore e devono avere una funzione integratrice, abbracciante. Dice la legge, devono essere «*iibergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne*». Come è logico, la legge non definisce ulteriormente tipi e natura degli strumenti: sarà compito questo delle singole legislazioni statali.

La legge (art. 5, comma 2) precisa solo che i programmi ed i piani devono contenere le mete (*Ziele*) dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land che, per spazio e per argomento, sono necessarie al raggiungimento dei principi già espressi nell'art. 2. A questo proposito è indispensabile che ci si abitui a considerare nella loro essenza queste *mete*, che così spesso compaiono espresse nella legislazione urbanistica tedesca. Esse non rappresentano affatto aspirazioni, più o meno vaghe, ma i termini reali con cui la pianificazione territoriale di un ordine qualsiasi trasmette alla pianificazione di ordine inferiore, specie a quella urbanistico-particolareggiata, gli impegni di pianificazione che intende che siano accolti e tenuti come punti fermi. Si tratta, per esprimerci con una terminologia ingegneristica ma evidente, dei capisaldi di una triangolazione che, per spazio e per funzioni, copre il territorio del Land.

La legge, sempre nell'art. 5, comma 1, consente ai singoli Länder anche la redazione di programmi e di piani parziali, parziali per quanto concerne spazio ed argomenti.

È assegnato ai Länder anche il compito di redigere programmi e piani specifici per alcune delle aree già previste nell'art. 2 e precisamente per le aree dalle condizioni di vita particolarmente arretrate, per le aree periferiche o di frontiera economicamente arretrate, per le aree in cui deve essere contrastata la tendenza alla concentrazione di abitazioni e di posti di lavoro, perchè conducente a situazioni di vita e di lavoro e a strutture economiche e sociali non sane, e per quelle aree nelle quali tali situazioni e tali strutture sono una realtà.

È da notare infine che nei Länder di Berlino, Brema ed Amburgo, che praticamente si confondono con gli ambiti cittadini, i programmi ed i piani si ridurranno ai piani di utilizzazione delle superfici (*Flächennutzungspläne*), i quali, essendo previsti dalla legge federale sull'edificazione, sono piani di ordine inferiore, anzi propriamente urbanistici. Ma, come vedremo successivamente, questi Länder hanno sentito la necessità di sfuggire ai propri limiti legali-amministrativi.

La legge prescrive infine che nella determinazione delle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land devono essere fatti partecipare i comuni, i loro consorzi od unioni. Sarà compito del diritto statale fissare i termini di questa partecipazione.

Viene quindi introdotto il concetto di pianificazione regionale, come tipo intermedio di pianificazione di determinate aree di un Land, che abbiano necessità di un trattamento particolare. Va ricordato, sia pure di scorcio, che qui non si tratta di nulla di paragonabile alle nostre regioni o a quel tipo, tutto geografico ed in un certo senso fluviale, che è stato organizzato negli Stati Uniti al fine di superare i confini, spesso puramente geografico-astronomici, dei loro stati. È un tipo di regione che piuttosto si avvicina a quello che nei miei corsi presso la facoltà di Architettura di Firenze ebbi a definire come regioni comunitarie. Ma non è il caso di insistere. Del resto la legge rimanda giustamente alla successiva legislazione del Land, dopo aver ricordato però, da una parte, la necessità di una partecipazione formale dei comuni e loro unioni alla pianificazione regionale, dall'altra la possibilità che le regioni stesse superino i confini dei singoli Länder.

Sempre l'art. 5 (comma 4) ricorda infine quali sono gli uffici che devono prendere in considerazione le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land nei loro atti di pianificazione e nelle altre misure per le quali viene interessato « il possesso terriero o è influenzato lo sviluppo spaziale del territorio ». Tali uffici sono: le autorità federali e dei Länder, i comuni e le unioni di comuni, i pubblici esponenti della pianificazione, gli enti, gli istituti e le istituzioni di diritto pubblico immediatamente dipendenti dallo stato federale e quelli soggetti al controllo dei Länder, nel quadro naturalmente dei loro compiti istituzionali. Vale la pena di ricordare che non si tratta sempre di autorità specificatamente urbanistiche, ma di autorità di ogni natura, quando nel quadro delle loro attività vengano ad interessare il possesso terriero o lo sviluppo spaziale di un territorio. Però (art. 6), quando progetti proposti dalle autorità federali o da loro esponenti della pianificazione richiedano determinate aree o determinati tracciati o si riferiscano a terreni necessari per la difesa o riguardino strade di grande comunicazione, ferrovie, linee telegrafiche, traffico aereo, progetti tutti studiati secondo le appropriate leggi federali, l'obbligo di prendere in considerazione le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land vale solo se le autorità competenti per i progetti in questione sono state interessate alla definizione delle mete stesse. È ammessa l'opposizione alle mete se si dimostra che esse non concordano con i principi esposti nell'art. 2 o non sono conformi con lo scopo del progetto specifico di cui trattasi, progetto che del resto (condizione essenziale per l'opposizione) non può essere realizzato su altra appropriata superficie.

L'art. 7 introduce invece il principio delle misure di salvaguardia, quello cioè che la legge chiama « divieto di pianificazioni e misure contrarie all'ordinamento dello spazio ».

Se cioè sono iniziati procedimenti per la redazione, la modifica, il completamento o la revoca di mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, l'autorità del Land competente per lo spazio può interdire per un determinato periodo atti di pianificazione e altre misure, che interessino lo spazio, progettate da altre autorità o uffici, quando sia da temere che la successiva attuazione delle mete venga resa impossibile o sostanzial-

mente più difficile dall'esecuzione delle opere previste nei piani delle altre autorità. Sono ammesse opposizione ed impugnazione contro tale divieto; tali atti non hanno valore sospensivo sul divieto, che però può durare al massimo due anni. Spetta infine ai singoli Länder dare ulteriori disposizioni sull'argomento, comprese quelle relative ad eventuali indennizzi.

Se ai Länder la legge affida il compito fondamentale per quanto concerne la realizzazione della pianificazione territoriale, non per questo agli organi federali è lasciato solo il compito relativo alla progettazione dei grandi servizi pubblici. Come è stata prevista una collaborazione tra i Länder e gli organi inferiori, così la legge prescrive (art. 8) una discussione collettiva dei singoli Länder con il governo federale su tutti i principali problemi dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, oltre che su tutti i casi dubbi. In particolare questa discussione collegiale è richiesta per gli atti che possono chiamare dipendenti essenzialmente da valutazioni politiche (problemi connessi con le aree depresse, economicamente o demograficamente squilibrate già previste nell'art. 2 e per le quali i Länder devono predisporre particolari mezzi di pianificazione), casi dubbi nell'applicazione dei principi di cui all'art. 2, dubbi a livello di armonizzazione di vari atti di pianificazione, dubbi sulla risoluzione dell'opposizione di un'autorità federale o di un esponente federale della pianificazione contro programmi e piani nei Länder, dubbi sulle conseguenze che la realizzazione dei principi in un Land può avere nei Länder confinanti e nell'insieme del territorio federale.

Del resto questo problema della reciproca collaborazione tra le autorità federali e quelle dei singoli Länder è ulteriormente approfondito dall'art. 10 il quale postula un « dovere di comunicazione e di informazione » (*Mitteilungs- und Auskunftspflicht*).

Premesso che le autorità federali, gli esponenti federali della pianificazione e gli enti, istituti ed istituzioni di diritto pubblico immediatamente soggetti agli organi federali sono tenuti a dare al governo federale le necessarie informazioni, come del resto sembrerebbe ovvio, la legge prescrive che il ministro federale competente per l'ordinamento dello spazio istruisca le massime autorità del Land, competenti pur esse per l'ordinamento dello spazio,

sui progetti di sostanziale importanza che i vari organi federali stanno definendo. Viceversa le massime autorità del Land, competenti per l'ordinamento dello spazio, informano il ministro federale competente per l'ordinamento dello spazio circa i programmi ed i piani, da redigere o redatti, e le altre misure e decisioni di particolare importanza.

Spetta ai Länder definire con propri atti legislativi contenuto ed ampiezza del dovere di comunicazione e di informazione, salvo naturalmente quanto spetta al ministro federale.

Può rientrare in qualche modo in un dovere d'informazione l'obbligo, previsto dall'art. 11, che la legge fa al governo federale di presentare un rapporto alla Dieta federale (*Unterrichtung des Deutschen Bundestages*). Ho riportato intenzionalmente l'intestazione dell'articolo, poichè il termine di *Unterrichtung*, pur essendo tradotto dai vocabolari con termini come *informazione* o *istruzione*, contiene in sé il duplice significato di *indirizzo* e *sotto*, che dà un senso diverso a questo dovere del Governo verso la Camera.

Comunque sia, il Governo federale ogni due anni deve sottoporre alla Dieta un rapporto che 1) renda conto dei fatti posti alla base dello sviluppo del territorio federale sia come situazione attuale sia come tendenza, 2) illustri le conseguenze degli accordi tra i vari stati sullo sviluppo del territorio federale ed in particolare sulla sua struttura regionale, 3) presenti le misure realizzate e quelle comprese nei piani.

L'art. 9 infine affianca al ministro federale competente per l'ordinamento dello spazio un organo, che appunto ha il compito di consigliare il ministro sui principali problemi dell'ordinamento dello spazio. Il ministro chiama a farne parte, accanto ai rappresentanti dell'autonomia amministrativa comunale, esperti nei vari campi della scienza, della pianificazione regionale, dell'urbanistica, dell'economia, dell'agricoltura, delle foreste, e rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori.

La legge federale sulla pianificazione territoriale è tutta qui. Troppo poca cosa? A parte che essa non può essere giudicata, se non in connessione con tutta la conseguente legislazione dei Länder, almeno tre punti merita che siano posti in risalto subito: la voluta elasticità nella determinazione dei mezzi di pianificazione, il grande peso concesso alle

autorità statali (cioè — ricordo — a quelle dei Länder) ed il riconoscimento della cosiddetta priorità urbanistica. Ma, dal lato legale, anche il diritto di salvaguardia concesso a questo livello di pianificazione offre qualche spunto innovatore e degno di discussione.

Per quanto concerne l'analisi delle legislazioni dei Länder, sempre nel settore dell'urbanistica territoriale, potremmo procedere in ordine cronologico, partendo cioè dalla legge più vecchia che, con la modifica della legge della Renania Settentrionale-Vestfalia, è quella della Renania-Palatinato (1966) per giungere alla più recente, quella del Baden-Württemberg, che è del 1972. Preferisco invece condurre il discorso per linee parallele di confronto.

Certo, tra una legge e l'altra non vi sono notevoli differenze. Tutte, o quasi, si muovono nel solco segnato dalla legge federale. Forse, quella che offre qualche spunto di maggiore differenziazione è la legge della Renania Settentrionale-Vestfalia che risale, nelle sue prime stesure, ad anni precedenti la legge federale. Comunque un'analisi attenta ci consentirà sicuramente di individuare qualche argomento o settore degno del nostro interesse.

Cominciamo subito con le prese di posizione.

Conformemente a quanto indicato in quella nazionale, non vi è legge statale che non parli dei compiti, delle mete e dei principi della pianificazione territoriale. A questo proposito la più semplice di tutte è la legge dell'Assia, che si limita a ricordare che è compito del Land e delle comunità di pianificazione regionale quello di promuovere una pianificazione tendente all'ordinamento del Land, corrispondentemente alle esigenze sociali, culturali ed economiche.

La legge del Baden-Württemberg premette (art. 1, comma 1) che la pianificazione del Land deve contribuire ad assicurare all'uomo il libero spiegamento della sua personalità nella comunità. Oggetto e compito della pianificazione del Land è una pianificazione, posta in un ordine superiore, superlocale ed integrante (*iibergeordnete, iiberörtliche und zusammenfassende Planung*), per un ordinamento dello spazio del Land corrispondente alle esigenze sociali, culturali ed economiche (art. 1, comma 2).

La legge della Renania Settentrionale-Vestfalia usa gli stessi, identici attributi per la pianificazione, ma aggiunge che essa deve influenzare lo sviluppo

del Land in maniera tale da ostacolare gli sviluppi indesiderati e favorire quelli desiderati. Aggiunge infine la precisazione che la pianificazione del Land è compito comune dello stato e delle amministrazioni autonome.

Per lo Schleswig-Holstein è compito del Land (si noti che non è fatto cenno alle amministrazioni autonome) preparare e realizzare una pianificazione di ordine superiore ed integrante, corrispondentemente alle esigenze economiche, sociali e culturali e del paesaggio ed adattare di continuo i piani di ordinamento dello spazio alla reale situazione di sviluppo. È pure compito della pianificazione del Land quello di armonizzare alle esigenze dell'ordinamento dello spazio le pianificazioni dei singoli ministri del governo del Land come pure quelle dei comuni, delle unioni di comuni e di ogni altro esponente pubblico della pianificazione.

Per la Baviera (*Freistaat Bayern* = libero stato di Baviera) i compiti sono più o meno quelli precedentemente ricordati, con qualche leggera differenziazione che però va segnalata.

In primo luogo è detto che il compito consiste nella preparazione di piani e programmi, nel loro confronto continuo con la realtà e nel loro adattamento alla situazione di sviluppo. Ma questi mezzi di pianificazione devono essere di ordine superiore (*iibergeordnete*), integralmente superlocali (*iiberörtliche zusammenfassende*) o settorialmente superlocali (*iiberörtliche fachliche*). In secondo luogo la legge della Baviera ricorda esplicitamente, cosa che le altre leggi non fanno, la necessità che ogni atto di pianificazione del Land si adatti espressamente alla legge federale oltre che a quella della Baviera stessa, mentre tra le autorità, i cui atti la pianificazione del Land deve armonizzare, vengono ricordate quelle federali. È questa solo una precisazione superflua oppure una calcolata presa di posizione della Baviera, la quale vuole ricordare con preciso intento che al Land spetta la fondamentale funzione di costituire il nesso tra stato federale ed enti locali?

Io propendo per questa seconda versione. Poiché, nell'ordine della federazione tedesca, questo è il compito dei Länder ed a questo compito viene tenuto fermamente fede, a differenza di quanto è avvenuto in Italia, dove al massimo abbiamo sostituito nelle pretese centripete tante piccole capitali locali alla capitale nazionale.

La Renania-Palatinato infine ricorda la sua vocazione europea, in considerazione della sua posizione centrale.

Ricalcando lo schema della legge federale sull'ordinamento dello spazio, alcune delle leggi statali enunciano i principi cui si devono ispirare le singole pianificazioni dei Länder. Non tutte, per la verità, perchè alcune di queste leggi sono, sotto questo aspetto, fortunatamente molto sintetiche.

La legge dello Schleswig-Holstein preannuncia che i principi dello sviluppo del Land (*Landesentwicklungsgrundsätze*) sono precisati in apposita legge, nella quale sono anche stabilite tutte le ripartizioni e classificazioni necessarie, come per esempio la delimitazione degli spazi regionali e delle varie classificazioni dei centri abitati (ed è la legge del 13.4.71 sui principi per lo sviluppo del Land).

Le leggi della Renania-Palatinato e della Baviera invece elencano i loro principi, che serviranno di base per la pianificazione del Land. Ma sinceramente essi non sono altro che una diluizione di quelli già previsti nella legge nazionale. Solo in qualche punto offrono una maggiore precisazione, specie per quanto riguarda i problemi più specificatamente locali; ad ogni modo non meritano una analisi particolareggiata.

Un discorso più attento può meritare l'organizzazione della pianificazione nei singoli Länder.

Nel Land Baden-Württemberg le autorità preposte alla pianificazione sono disposte su tre livelli amministrativi secondo il seguente ordine (art. 3):

— massima autorità di pianificazione del Land (*Oberste Landesplanungsbehörde*) è il ministero degli interni;

— autorità superiori di pianificazione (*Höhere L.plb.*) sono le presidenze dei governi distrettuali (*Regierungspräsidien*),

— autorità subalterne (inferiori) di pianificazione del Land (*Untere L.plb.*) sono gli uffici del presidente di circondario (*Landesratsämter*).

La massima autorità di pianificazione del Land ha il compito di procurarsi i necessari piani di sviluppo e di curare, nel quadro della legge, che vengano realizzati. Essa deve informare i singoli ministeri specifici e il consiglio di pianificazione del Land sugli atti di pianificazione che possono avere importanza per la pianificazione del Land. Se le misure di pianificazione hanno i loro effetti al di là della

circoscrizione del Baden-Württemberg, allora la massima autorità deve condurre le necessarie trattative con le autorità degli altri Länder e con quelle federali. Le autorità di pianificazione subordinata hanno il compito di consigliare la massima autorità nella elaborazione dei piani di sviluppo e di curare la loro realizzazione.

Presso la massima autorità di pianificazione viene formato un consiglio di pianificazione del Land con il compito di favorire la pianificazione con perizie, raccomandazioni e suggerimenti, di consigliare la massima autorità nei principali problemi ed in particolare di collaborare nella redazione e nell'approvazione dei piani di sviluppo. Il ministro degli interni del Baden-Württemberg è il presidente del consiglio di pianificazione. Sarebbe interessante analizzare la composizione di questo consiglio, se non temessi di rendere prolisso un lavoro che già si prolunga abbastanza.

Abbiamo visto che la legge nazionale istituiva la pianificazione regionale. Il Baden-Württemberg, come quasi tutti gli altri Länder, fa di questa pianificazione il perno centrale dell'azione di urbanistica territoriale. A questo fine esso stabilisce (art. 7) undici unioni regionali (*Regionalverbände*), per ognuna indicandone la denominazione, la sede centrale ed i circondari (di città e di campagna) che la compongono. Tali unioni regionali sono enti di diritto pubblico (art. 8) ed hanno quindi la piena responsabilità degli atti svolti nel quadro delle leggi. Esse sono (art. 9) in primo luogo gli esponenti della pianificazione regionale. Possono assumersi anche compiti propri dei circondari d'accordo con questi, sia nel campo specifico della pianificazione sia in alcuni collaterali come quello scolastico.

Gli organi di un'unione regionale sono l'assemblea e il presidente (art. 11).

L'assemblea dell'unione (art. 12) è l'organo principale dell'unione regionale. Essa decide su tutte le pratiche che per legge non siano di competenza del presidente; comunque ha il diritto di essere informata dal presidente su ogni pratica ed atto.

I membri dell'assemblea, i quali lavorano a titolo onorifico, sono scelti dai consigli dei circondari di campagna (*Landkreis*) e dai consigli comunali delle città-circondario (*Stadtkreis*), per la durata di cinque anni, in numero variabile da 40 a 100 a

seconda dell'entità della popolazione. Presidente dell'assemblea è il presidente dell'unione.

Con atti di natura giuridica diversa l'assemblea dell'unione può costituire dal suo seno commissioni deliberanti e commissioni consultive (art. 14). Le prime dall'assemblea possono essere incaricate stabilmente del disbrigo di determinati compiti. Alcuni atti e compiti però non possono essere delegati, in quanto devono essere svolti dall'assemblea stessa e sono gli atti relativi alle convalide e nomine di membri dell'unione o del direttore, i piani regionali, l'emanazione di ordinanze, il consuntivo annuale ecc.

Presidente delle commissioni è il presidente dell'unione o un suo supplente a ciò delegato.

Tra le commissioni ha una specifica importanza quella per la pianificazione (art. 15), la quale ha solo lo scopo di svolgere il lavoro preparatorio per la redazione dei piani regionali da parte dell'assemblea plenaria. A far parte di questa commissione possono essere chiamate, a titolo di consiglieri revocabili, anche persone estranee all'assemblea, ma che appartengano ad enti ed organizzazioni che hanno funzioni attive nella pianificazione regionale.

Per quanto riguarda l'altro organo dell'unione, cioè il presidente, è presto detto (art. 16). Egli rappresenta l'unione, dirige la sua amministrazione e sbriga gli affari dell'amministrazione corrente. Si nota quindi l'assenza di un organo intermedio tra assemblea e presidente, come potrebbe essere una giunta.

Il presidente può essere eletto a titolo onorifico dall'assemblea nel suo seno, ed allora è affiancato da un direttore, o può essere un alto funzionario. Nel primo caso è investito del suo incarico per il tempo in cui resta membro dell'assemblea; nel secondo caso per otto anni, prorogabili a dodici.

Il direttore, dove esiste, è funzionario a tempo (art. 17); il suo incarico dura otto anni, prorogabili a dodici.

È da notare quindi la notevole stabilità nei compiti che la legge ha voluto assicurare a questi organi fondamentali dell'unione.

Le unioni regionali hanno (art. 20) introiti dal Land in proporzione al numero di abitanti ed alla superficie. Se le somme così ottenute non sono sufficienti, possono avere quote delle imposte spettanti

ai circondari. Se poi svolgono compiti specifici di questi ultimi vengono stabilite ulteriori quote.

Anche per le autorità di pianificazione della Renania-Palatinato è prevista la ripartizione su tre livelli amministrativi, con la sola differenza che la massima autorità di pianificazione del Land è rappresentata dal presidente dei ministri del Land. Nel successivo articolo 6 la legge specifica i compiti propri di ciascun livello.

La massima autorità di pianificazione del Land

— elabora il programma di sviluppo del Land,

— opera un'armonizzazione con le pianificazioni degli altri Länder e degli stati confinanti, in quanto esse possono influire sull'ordinamento dello spazio del Land,

— accorda nel territorio del Land le pianificazioni federali e le misure importanti sul piano fisico, in quanto esse hanno importanza per uno spazio più ampio come pure le pianificazioni delle comunità regionali,

— approva i piani regionali di ordinamento dello spazio,

— emana i regolamenti sulle procedure di amministrazione nella pianificazione regionale e sulle modalità di lavoro nella preparazione dei piani.

Le superiori autorità di pianificazione del Land si dedicano

— ad accordare tra di loro le misure importanti sul piano dello spazio nel loro distretto, in quanto non ricadano nei casi precedenti,

— ad esercitare il controllo sulle comunità regionali di pianificazione,

— a rendere note ai comuni le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, per quanto non ne siano competenti le autorità inferiori.

Le autorità inferiori di pianificazione del Land si dedicano

— a coordinare tra di loro le misure significative per lo spazio, in quanto esse direttamente o indirettamente non hanno importanza al di sopra delle loro circoscrizioni,

— a rendere note ai comuni appartenenti ai loro circondari le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, in quanto questo compito sia loro affidato dalla massima autorità di pianificazione.

Anche nella Renania-Palatinato è previsto un consiglio di pianificazione del Land (art. 8) con il compito di favorire l'ordinamento dello spazio per mezzo di pareri, incitamenti e raccomandazioni, di consigliare la massima autorità di pianificazione nei problemi di principio e di cooperare nella preparazione del programma di sviluppo del Land come pure nella pianificazione regionale.

La legge (art. 14) tenta poi una individuazione della regione: «Una regione si estende sul territorio di uno spazio di vita ed economico (*Lebens- und Wirtschaftsraum*) di grande estensione, ampiamente ed intimamente concatenato. Una regione può estendersi su parti di una regione confinante».

Le città libere con funzioni di circondari ed i circondari del territorio di una regione costituiscono, come membri (art. 15), una comunità di pianificazione. A richiesta possono essere accolte come membri della comunità anche le maggiori città appartenenti a circondari, le camere di industria e commercio, le camere dell'artigianato e quelle dell'agricoltura. Il compito-dovere principale delle comunità è quello di preparare i piani regionali, come pure di elaborare proposte per l'armonizzazione di pianificazioni settoriali e singolari, che possono essere comunque svolte nel territorio della regione. Con l'assenso della massima autorità di pianificazione la comunità può assumere ulteriori compiti, sempre in relazione alla pianificazione regionale.

Più comunità di pianificazione possono formare comunità di lavoro, sempre di diritto pubblico, per una collaborazione super-regionale. È previsto poi il caso in cui una regione debba collaborare alla pianificazione regionale oltre i confini del proprio Land.

Oltre al consiglio di pianificazione regionale (consultivo) sono organi della comunità di pianificazione la rappresentanza regionale e la presidenza della regione (art. 16).

La rappresentanza regionale è composta dai sindaci superiori (*Oberbürgermeister*), dai presidenti dei circondari e dai rappresentanti dei vari enti, territoriali o no, che per legge possono far parte della comunità.

La presidenza viene eletta dalla rappresentanza regionale nel suo seno.

Per compiti di pianificazione limitati, per argomento e spazio, possono essere istituite commissioni.

Dal punto di vista dell'argomento che stiamo trattando molto più sintetica è la legge dell'Assia. Dopo aver detto che la pianificazione del Land è compito del Land e delle comunità di pianificazione regionale, precisa solo che membri di una comunità sono (art. 4) le città libere con funzioni di circondario ed i circondari, che in tutto o in parte appartengono al territorio di una regione. È previsto il caso in cui i territori di un gruppo di comunità regionali appartengano ad una più ampia regione territoriale. Allora le prime costituiscono regioni parziali.

La legge dello Schleswig-Holstein, per quanto concerne autorità ed organizzazione, è ancora più semplice: dice soltanto che autorità di pianificazione del Land è il presidente dei ministri, sottintendendo che da lui si dipanano gerarchicamente le varie funzioni ed autorità. Mentre si dilunga sul consiglio di pianificazione del Land, non introduce affatto gli organi regionali, benché parli di piani regionali. E ciò perchè, come vedremo, questa legge dà molta importanza ad un livello più basso di quello regionale, cioè quello del circondario.

Con la legge della Baviera si ritorna alla più precisa tradizione tedesca, tanto che una parte intera della legge è destinata proprio alla organizzazione della pianificazione del Land (articoli da 5 a 12).

La massima autorità di pianificazione del Land è il ministero statale per lo sviluppo del Land ed i problemi dell'ambiente; i governi distrettuali sono le autorità superiori e le autorità amministrative dei circondari le autorità inferiori.

Presso le superiori autorità di pianificazione sono istituiti uffici distrettuali di pianificazione (*Bezirksplanungsstellen*) con il compito di elaborare (e modificare) i piani regionali per le unioni regionali di pianificazione, in base alle decisioni di queste stesse unioni.

Le unioni regionali di pianificazione sono costituite da tutti i comuni e dai circondari compresi nella regione. Esse decidono dei piani regionali come pure della loro modifica, mentre armonizzano gli interessi dei membri dell'unione nel quadro della pianificazione del Land.

Quando una unione è costituita essa subentra ai propri membri nelle operazioni relative alle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land.

Organi necessari di una unione regionale di pianificazione sono l'assemblea dell'unione, la giunta di pianificazione, il consiglio regionale di pianificazione e il presidente dell'unione. Insomma tutta la catena prevista per il buon e completo governo di un qualsiasi organismo territoriale. All'assemblea partecipa un rappresentante per ogni ente membro dell'unione; la giunta è costituita da non meno di 10 e non più di 30 rappresentanti dei membri.

Per quanto concerne i consigli, ricordato che la legge ne prevede uno per tutto lo stato, uno per ogni distretto ed uno per ogni regione, non credo che occorra soffermarsi su di essi, come pure non occorre soffermarsi sulle altre lunghe precisazioni che la legge introduce a proposito dell'organizzazione della pianificazione.

La legge della Renania Settentrionale-Vestfalia mantiene la ripartizione a tre livelli delle autorità di pianificazione. A differenza però di quanto prevedevano le versioni precedenti della legge, nelle quali come massima autorità di pianificazione del Land era indicato il presidente dei ministri del Land (legge 1950) o il ministro per la pianificazione, l'edilizia ed i lavori pubblici del Land (legge 1962), nella versione attuale sono specificati compiti e competenze delle autorità, ma non è indicato in chi essa si incarna. Nulla invece è modificato per quanto riguarda le autorità inferiori, solo che per la Ruhr il livello intermedio è rappresentato dall'autorità edilizia locale.

La legge della Renania Settentrionale-Vestfalia si differenzia sostanzialmente dalle altre, perchè non introduce affatto la pianificazione regionale. E ciò in ossequio alla sua origine molto vecchia. In compenso però la legge istituisce tre comunità di pianificazione del Land (art. 5), che, coprendo tutto il Land, sono enti territoriali molto più ampi delle regioni previste dalle altre leggi. Infatti una comunità comprende la Renania, una la Vestfalia ed una la Ruhr. Per questa ultima (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*) vige la legge organizzativa del 5.5.1920, modificata nel 1962.

Le comunità di pianificazione sono enti di diritto pubblico, cui partecipano ex-lege le unioni del paesaggio, le città con funzioni di circondario, i circondari ed i comuni appartenenti ai circondari ed aventi più di 30000 abitanti, i presidenti dei distretti e l'autorità edilizia della Ruhr. A domanda possono essere chiamati a far parte della comunità

di pianificazione gli enti economici e scientifici agenti nel suo territorio.

Ciascuna comunità ha tre organi: l'assemblea dei membri, la giunta amministrativa e di pianificazione, il pianificatore (*der Landesplaner*). Ogni comunità può istituire delle commissioni di pianificazione con compiti limitati a determinati settori.

Le comunità (art. 6) hanno il compito di sviluppare e seguire le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land in collaborazione con tutte le autorità e con gli uffici interessati, di consigliare le autorità di pianificazione del Land.

Per quanto concerne i mezzi per realizzare la pianificazione, la legge della Renania-Palatinato enumera le mete della pianificazione del Land, il programma di sviluppo del Land, i piani regionali di ordinamento dello spazio.

Le mete della pianificazione del Land, che in ordine allo spazio e agli argomenti sono necessarie per l'attuazione dei principi già enunciati, vengono esposte nel programma di sviluppo e nei piani regionali di ordinamento dello spazio (art. 9). Finchè questi piani non abbiano assunto la loro forma definitiva e perentoria in linea di diritto, le mete della pianificazione del Land possono essere indicate sotto forma di pareri di pianificazione, i quali per un determinato territorio, coordinando anche le pianificazioni settoriali e singolari (*Fach- und Einzelplanungen*), possono indicare le misure super-locali necessarie alla conformazione dello spazio.

Il programma di sviluppo del Land (art. 10), attraverso documenti scritti e grafici, deve presentare principalmente i seguenti elementi:

- la suddivisione del Land in regioni,
- il prevedibile sviluppo della popolazione,
- le misure di ordinamento dello spazio che riguardano l'intero Land o i suoi territori, misure prese dagli esponenti della pianificazione federali e del Land come pure dagli enti, istituti ecc. di diritto pubblico,
- i territori che necessitano di particolare incremento, precisando le misure tendenti al miglioramento della loro struttura,
- i comuni che nel futuro sviluppo assolveranno le funzioni di centri, di varia specie, negli ambiti di grande e media estensione.

Il programma di sviluppo del Land è elaborato dalla massima autorità con la partecipazione dei

ministri del Land, delle varie autorità e degli esponenti di pianificazione federali, ascoltato il consiglio di pianificazione del Land.

Il programma di sviluppo del Land, una volta che sia divenuto vincolante agli effetti di legge, deve essere posto alla base di tutte le misure interessanti il territorio del Land da parte delle autorità ed esponenti di pianificazione come pure da parte degli enti, istituti ed istituzioni di diritto pubblico. Esso deve essere redatto di nuovo entro dieci anni dalla prima stesura. Se un esponente della pianificazione vuol derogare dal programma di sviluppo vincolante, deve informarne subito la massima autorità di pianificazione.

I piani regionali di ordinamento dello spazio (art. 13) devono approfondire il programma di sviluppo del Land per le circoscrizioni delle regioni. In particolare devono precisare

— la probabile struttura della popolazione della regione,

— le pianificazioni settoriali e singolari interessanti lo spazio della regione,

— le determinazioni e gli intenti della regione e delle sue parti,

— le misure che appaiono adatte alla realizzazione dell'ordinamento dello spazio,

— i comuni da prevedersi nella regione per un favorevole sviluppo come centri medi e piccoli.

Per quanto gli interessi del più ampio spazio lo richiedano, devono essere previsti piani direttori vincolanti dell'edilizia. Del resto per l'approfondimento dei piani regionali di ordinamento dello spazio possono essere redatti piani parziali limitati, per spazio e per contenuto. Sono previsti anche piani paesistici.

I piani regionali sono redatti (art. 13) dalle comunità di pianificazione con la partecipazione delle autorità federali e del Land preposte alla pianificazione. Nella fase di redazione i comuni del territorio della regione devono avere l'opportunità di far conoscere le loro idee sui problemi riguardanti i loro territori. I piani regionali necessitano dell'approvazione della massima autorità di pianificazione.

La legge poi si interessa, tra l'altro, dei rapporti tra la pianificazione territoriale e quella urbanistica in senso stretto. A questo fine gli esponenti della pianificazione direttrice dell'edilizia, cioè urbanistica, partecipano all'autorità di pianificazione del Land

competente l'intenzione di preparare o modificare un piano di utilizzazione delle superfici, indicando nel contempo le loro idee in ordine alla pianificazione prevista. L'autorità di pianificazione del Land rende subito note agli esponenti della pianificazione urbanistica le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, che dovranno essere prese in considerazione nella preparazione del piano di utilizzazione delle superfici. Saranno anche precisate le funzioni dei singoli comuni e il loro coordinamento con i comuni considerati centri locali.

Se non è necessario procedere alla redazione di un piano di utilizzazione delle superfici, il procedimento si applica per la redazione o la modifica del piano di edificazione.

Per la legge dell'Assia tre sono i documenti della pianificazione territoriale: il programma di ordinamento spaziale del Land, il piano di sviluppo del Land ed i piani regionali di ordinamento dello spazio.

Il programma è stabilito per legge e comprende i principi di politica fisico-spaziale, in base ai quali dovranno essere trattate le misure aventi influenza sullo sviluppo complessivo del Land e le disposizioni da valere nello stabilire i piani regionali.

Il piano di sviluppo, che viene stabilito con decreto del governo statale e quindi indirizzato alla dieta, offre la presentazione della struttura fisico-spaziale attuale e di quella desiderata ed illustra le singole pianificazioni statali, diverse per disciplina e per investimenti, che si rendono necessarie per il miglioramento della struttura fisico-spaziale del Land.

I piani regionali di ordinamento dello spazio servono al progresso sociale, culturale ed economico dello spazio di pianificazione. I piani settoriali devono essere accolti nei piani regionali di ordinamento dello spazio. Questi sono redatti dalle comunità regionali entro due anni dall'entrata in vigore del piano di sviluppo del Land. Passano quindi alla massima autorità di pianificazione, la quale, analizzato il piano, lo sottopone al governo dello stato per la definitiva sanzione.

Per la legge del Baden-Württemberg i mezzi della pianificazione sono

— la discussione da parte degli esponenti della pianificazione,

— i piani di sviluppo,

- i piani regionali,
- i divieti di pianificazione e di misure di ordinamento dello spazio,
- i programmi di sviluppo dei circondari di campagna.

Il piano di sviluppo del Land (totale) è elaborato dalla massima autorità di pianificazione in collaborazione con i ministeri interessati, ascoltate tutte le autorità e gli enti inferiori; i piani di sviluppo del Land settoriali sono elaborati dal competente ministero in accordo con la massima autorità di pianificazione. Sentito il consiglio di pianificazione, i piani di sviluppo sono deliberati dal governo del Land.

I piani regionali sono opera obbligatoria delle unioni regionali. Le autorità di pianificazione sovra-stanti possono impartire istruzioni sul periodo di lavoro, sulla forma dei piani e sulle fasi della pianificazione.

Possono essere redatte sezioni settoriali e spaziali di un piano regionale.

I piani regionali devono essere all'unisono con i principi dell'ordinamento dello spazio secondo l'art. 2 della ROG e con i fondamenti e le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land espressi nei piani di sviluppo; anzi danno forma spaziale a questi fondamenti e mete.

Una forma di pianificazione intermedia di non grande urgenza è quella prevista da questa legge (art. 33) per i circondari di campagna, cioè per quelle aree amministrative supercomunalì (però sottodistrettuali) che non sono pressate da gravi problemi, ma per le quali è sempre opportuno disporre un documento programmatico. Ed infatti per esse è stimata sufficiente la redazione di un programma di sviluppo.

La legge dello Schleswig-Holstein prevede i piani di ordinamento dello spazio (*Raumordnungspläne*) ed in particolare il piano globale di ordinamento dello spazio del Land (*Landesraumordnungsplan*), i piani regionali e ad un livello inferiore istituisce i piani di sviluppo del circondario (*Kreisentwicklungspläne*).

È inutile ormai tratteggiare i piani di maggiore ambito, che abbiamo visto e rivisto; ci soffermeremo invece un po' sui piani di circondario. Secondo la legge (art. 11) questi piani hanno lo scopo di integrare la pianificazione a lungo termine del Land

con una pianificazione a medio termine. Essi sono redatti per i loro territori da tutti i circondari, di campagna o cittadini che siano.

In questo tipo di piani vengono espone le misure che nel loro periodo di validità sono necessarie per realizzare le mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, stabilite con atti legislativi o previste in piani di ordine superiore. Vengono pure presentate le misure che hanno necessità di un supporto finanziario da parte del circondario, del Land o federale e che infine non hanno significato puramente locale. Tali piani devono comprendere inoltre le pianificazioni settoriali del circondario stesso ed i progetti comunali e quelli di altri enti che siano di importanza per il progresso, come pure devono concretizzare lo sviluppo dei comuni appartenenti al circondario nel quadro delle loro funzioni stabilite con i piani di ordinamento dello spazio.

I piani di circondario sono preparati dalle autorità del circondario stesso e sono approvati dalle autorità di pianificazione del Land.

A me sembra che a questo livello di pianificazione si debba porre la massima attenzione e non mi dispiace ricordare che già da anni ero giunto anche per l'Italia e per altra via a conclusioni simili.

La legge della Baviera prevede, come mezzi di pianificazione, il programma di pianificazione del Land, i programmi ed i piani settoriali, i piani regionali. Non prevede alcun livello intermedio tra la pianificazione territoriale e l'urbanistica comunale.

La legge è accuratissima nell'elencare gli elementi che devono essere contenuti nel programma e nei piani. Ma dopo aver detto che essa forse rappresenta la più accurata trasposizione dei principi espressi nella ROG, mi sembra che ormai non ci sia da aggiungere altro.

Per la legge della Renania Settentrionale-Vestfalia sono previsti i seguenti documenti:

- programma di sviluppo del Land,
- piani di sviluppo del Land,
- piani di sviluppo territoriali.

Il primo assume la forma e la vitalità di una legge; i secondi sono preparati sotto forma di progetto dalle autorità di pianificazione del Land, ma il progetto prende corpo definitivo dalla collaborazione tra le autorità di pianificazione, la commis-

sione della dieta per la pianificazione del Land e i ministeri statali interessati.

I piani di sviluppo territoriali sono preparati dalla relativa comunità di pianificazione, in collaborazione con tutte le autorità e gli enti interessati. Vengono quindi sottoposti per l'approvazione all'autorità di pianificazione del Land, precisando per ognuno se su di esso si è conseguita l'unanimità e, in caso contrario, quali siano stati gli argomenti di disaccordo. Ogni piano deve essere studiato di nuovo prima che siano trascorsi dieci anni dalla sua approvazione.

Tanto del piano di sviluppo del Land quanto di quelli di sviluppo territoriale possono essere redatte sezioni valide per determinati settori spaziali o con particolari fini.

La legge del 1962 prevedeva anche i cosiddetti piani di sicurezza delle superfici (*Flächensicherungspläne*). Essi potevano essere redatti dalla comunità di pianificazione come mezzo di emergenza, in quanto si fosse profilato il pericolo che in alcune aree lo sviluppo assumesse forma tale da rendere difficoltoso o peggio ancora irraggiungibile il conseguimento delle mete di pianificazione del Land. Di questo tipo di piani la nuova legge non fa però menzione.

Per quanto concerne gli effetti legali degli strumenti di pianificazione territoriale la sostanza delle varie leggi è identica, anche se talvolta espressa in forme alquanto diverse.

Per la legge della Renania-Palatinato: « I principi dell'ordinamento dello spazio non regolano direttamente il godimento del possesso terriero. Essi non hanno verso i singoli alcun effetto di diritto » (art. 3).

« Il programma di sviluppo del Land, una volta divenuto vincolante, da parte delle autorità ed esponenti della pianificazione come pure da parte degli enti, istituti ed istituzioni di diritto pubblico è da porre alla base in tutte le misure interessanti lo spazio nel territorio del Land. Le competenze delle singole autorità rimangono inalterate » (art. 11). Alla stessa disposizione rimanda l'art. 13 per quanto riguarda i piani regionali.

Per la legge dell'Assia (art. 8): « Il programma di ordinamento dello spazio del Land ed il piano di sviluppo del Land sono vincolanti per gli esponenti della pianificazione regionale ».

« Tutte le autorità del Land, i comuni, le unioni di comuni, gli altri esponenti pubblici della pianificazione, gli enti, istituti ed istituzioni di diritto pubblico come pure le persone giuridiche di diritto privato, il cui capitale in tutto o in parte prevalente si trova in mano pubblica, hanno da osservare le determinazioni dei piani regionali di ordinamento dello spazio in tutti gli atti di pianificazione e nelle altre misure, per le quali è preso in considerazione il suolo o è influenzato lo sviluppo spaziale del territorio (misure importanti per lo spazio = *raumbedeutende Massnahmen*), compreso l'impiego di investimenti importanti per lo spazio ».

Per la legge dello Schleswig-Holstein: « I piani di ordinamento dello spazio sono piani direttori di quadro con l'effetto che tutti gli esponenti della pubblica amministrazione, senza pregiudizio delle loro competenze, devono garantirne la realizzazione. Di conseguenza non possono essere approntate, permesse o realizzate pianificazioni o misure che non siano all'unisono con i piani di ordinamento dello spazio ».

« Gli esponenti della pubblica amministrazione devono far sì che le persone giuridiche di diritto privato, alle quali essi sono interessati, contribuiscano alla realizzazione dei piani di ordinamento dello spazio » (art. 4).

Per quanto concerne i piani di sviluppo dei circondari la legge (art. 12) dice: « I piani di sviluppo del circondario formano la base per le decisioni su specifiche misure, per il promovimento di misure di altri esponenti come pure per la pianificazione finanziaria a medio termine dei circondari e delle città con funzioni di circondario ».

« I comuni, gli uffici del circondario, le unioni di comuni nelle loro pianificazioni hanno da seguire i piani di sviluppo dei circondari ».

« Le autorità del Land nelle loro pianificazioni, misure, stanziamenti devono tener conto dei piani di sviluppo dei circondari ».

Et de hoc satis superque.

#### LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA.

La legge federale urbanistico-edilizia del 1960 fu da me accuratamente studiata già nel 1964 ed è

quindi inutile che mi ripeta (4). Qui mi limiterò a tracciare, per sommi capi, il quadro generale sia per un opportuno completamento della visione della legislazione vigente in Germania, sia perchè la conoscenza di terminologie e situazioni legali espresse nella BBG è necessaria per l'analisi dei successivi documenti legislativi.

La BBG è una legge ampiamente accurata (comprende infatti ben 189 articoli!) ed abbraccia tutto il settore connesso con l'urbanistica più propriamente cittadina (ma non comunale), cioè quel settore che una volta, molti decenni fa, veniva indicato come quello dell'edilizia e che oggi potremmo chiamare, come ho fatto sopra, urbanistico-edilizio.

La legge è suddivisa in undici parti; ma, a prescindere dalle parti ottava, decima ed undicesima, che contengono le norme generali, transitorie e finali, le disposizioni della legge possono essere riunite, secondo logica, in quattro gruppi fondamentali. Il primo gruppo comprende le norme sulla pianificazione urbanistico-edilizia, sui mezzi di salvaguardia e di effettuabilità, sulla regolamentazione dell'utilizzazione edilizia e di altro genere.

Il secondo gruppo comprende le norme sulla riorganizzazione del suolo, mentre nel terzo possono essere comprese le norme sull'espropriazione propriamente detta ed altre collaterali. Nel quarto gruppo infine possono essere inserite le norme sull'urbanizzazione.

#### A) Mezzi urbanistico-edilizi.

Che si tratti di legge essenzialmente urbanistico-edilizia è messo in evidenza proprio dal primo articolo là dove viene fissata la norma che l'utilizzazione dei terreni deve essere guidata per mezzo dei piani regolatori edilizi (*Bauleitpläne*).

Questi piani possono avere carattere preordinante, cioè essere piani di inquadramento (*vorbereitende Bauleitpläne*) od avere carattere strettamente vincolante (*verbindliche Bauleitpläne*). I primi comunemente sono detti piani di zonizzazione o di utilizzazione delle superfici (*Flächennutzungspläne*) ed i secondi piani di edificazione (*Bebauungspläne*).

È da mettere in evidenza fin da ora come le critiche, che sono state mosse di recente dagli studiosi e dai politici tedeschi alla loro legge propriamente urbanistica, appaiono fondate. Se è vero che in un senso ristretto il piano di inquadramento può essere inserito nel concetto che abbiamo di piano regolatore generale, è altrettanto vero però che mancano alcuni elementi caratterizzanti questo nostro concetto, tra cui il superamento di un confronto puramente strumentale-fisico con la realtà.

Ed ancora: è vero che i piani regolatori, anche per la BBG, devono essere adattati alle mete della sistemazione dello spazio e della pianificazione del Land, ma è altrettanto vero che per la legge non è sempre necessaria la preparazione di un piano generale; può essere sufficiente il piano di edificazione, se esso è in grado di dare ordine allo sviluppo urbano.

I piani sono preparati dai comuni non appena si rendano necessari; i singoli governi statali possono determinare quali località debbano preparare i piani regolatori. È consentita anche la preparazione di piani che interessino territori di più comuni, per i quali la legge prevede una preparazione spontanea ed amichevole, sia l'istituzione di enti consorziati di pianificazione (*Planungsverbände* = unioni di pianificazione, art. 4). A queste unioni possono partecipare i comuni e gli altri enti pubblici, che hanno per scopo la pianificazione; esse prendono il posto dei singoli comuni nello studio e nella esecuzione della pianificazione urbanistica.

Tanto per i piani di ordine generale, che la legge dichiara vincolanti per gli enti pubblici, quanto per i piani di edificazione — fondamento per le ulteriori disposizioni necessarie alla pienezza della legge —, la legge stessa non offre spunti di particolare interesse. Merita solo ricordare che ogni piano è approvato dalle superiori autorità amministrative (*höhere Verwaltungsbehörde*, che sono poi quelle a livello prefettizio-provinciale tanto per intenderci). Un piano passa alla massima autorità statale (*Oberste Landesbehörde*) solo se l'area di pianificazione interessa più distretti amministrativi.

Piuttosto conviene soffermarci su alcuni istituti che la legge prevede per assicurare una effettiva azione urbanistico-edilizia e sui quali il recente progetto di modifica della BBG insiste notevolmente. Si tratta tra l'altro degli istituti del divieto di mo-

(4) SIST E.: *Le legislazioni urbanistiche*, seconda edizione aggiornata, 1964, Arezzo (da p. 218 a p. 245).

difica, della sospensione della decisione su un'istanza per costruire, del diritto di prelazione da parte dei comuni.

Il divieto delle modifiche alla situazione esistente, secondo l'art. 14, può essere deciso dal comune che abbia deliberato la preparazione, la modifica, l'ampliamento o l'abrogazione di un piano di edificazione. Allora può essere vietata ogni consistente modifica alla situazione fondiaria, quando con probabilità debba condurre ad incremento del valore dei lotti, di ogni costruzione o modifica di edifici per i quali è normalmente prescritto il permesso di costruire. Può essere pure vietata la costruzione o la modifica di impianti, che pur non richiedendo il permesso, siano tali da incrementare il valore dei fondi. Si tratta quindi di normali misure di salvaguardia, ampliate però nel campo specifico del valore: si intende così salvaguardare non solo il lato tecnico, ma anche quello economico-finanziario della realizzazione dei piani.

Il divieto ha la validità di due anni (art. 17), validità che può essere prorogata, con le dovute autorizzazioni, di un anno e di un altro anno ancora. Il comune però può di nuovo decretare in tutto o in parte un divieto che sia decaduto, purché permangano i presupposti per una tale decisione. Nel caso in cui il divieto sia imposto per più di quattro anni il comune è tenuto ad un risarcimento.

Il divieto decade, anche prima dei termini, se sono cadute le ragioni che ne avevano consigliato l'adozione o se è divenuto operante l'atto di pianificazione a salvaguardia del quale era stato imposto.

Come termine meno drastico del divieto la legge, nell'art. 15, prevede l'istituto della sospensione della decisione sulla richiesta di liceità di un edificio, quando sia da temere che l'opera stessa renda irrealizzabile o comunque più gravosa la pianificazione in studio.

L'art. 10 fissa l'obbligo di preventiva approvazione di ogni suddivisione di un terreno fabbricativo, giacente entro l'ambito di un piano di edificazione o entro un centro abitato, anche se sfornito di piano. La necessità di approvazione sussiste anche al di fuori di queste aree, quando si intende organizzare un appezzamento ad una permanente destinazione edilizia o ad agricoltura specializzata o quando l'appezzamento stesso è già costruito. Le operazioni di ripartizione dei terreni si intendono approvate, se

entro due mesi dalla data della domanda non è intervenuta una decisione; l'approvazione spetta, in accordo con il comune, all'autorità che concede il permesso di costruire, quindi all'autorità comunale quando pertiene ad essa la concessione di tale permesso.

La legge prevede infine alcuni casi di esclusione dalla necessità di approvazione, per i quali rimando al mio testo già citato.

L'approvazione può essere negata (art. 20) solo se il caso di diritto o la utilizzazione desiderata non concordano con quanto prescritto dal piano di edificazione o, in mancanza di esso, dall'ordinato sviluppo urbanistico. Norma questa che si presta ad una facile critica per la evidente disparità di fondamento giuridico tra i due casi. Comunque, la conseguenza più importante (art. 21) dell'approvazione di una ripartizione fondiaria è che non può essere negata una licenza edilizia che venga richiesta entro tre anni dall'approvazione dell'operazione sui terreni e che abbia per scopo l'utilizzazione prevista in quel dato caso di diritto. Se con il tempo si sono modificati i presupposti, di diritto o reali, in base ai quali era già stata approvata un'operazione fondiaria, la licenza edilizia può essere negata, ma il comune deve provvedere al pagamento di una conveniente indennità, quando, negandosi questa licenza, risulti diminuito il valore dell'appezzamento o perdano di valore gli investimenti già fatti dal proprietario per rendere l'appezzamento adatto all'uso, che era implicito nell'approvazione già concessa.

Negli articoli da 24 a 28 la legge poi sancisce un diritto di prelazione da parte del comune nell'acquisto di appezzamenti, che il piano di edificazione destina all'edilizia per le necessità della comunità o al traffico o a servizi pubblici o a spazi verdi oppure siano appezzamenti risultanti da un procedimento di ricomposizione fondiaria.

Il diritto di prelazione può essere esercitato solo se è giustificato dal bene della comunità; comunque può essere esercitato entro il mese successivo alla comunicazione di un eventuale contratto di compravendita.

Una particolare attenzione la legge pone sul diritto di prelazione di terreni non costruiti, appartenenti ad aree incluse in un piano di edificazione o per le quali è stato deciso l'impianto di un tale piano. In questo caso il comune, con il consenso

delle superiori autorità amministrative, può indicare le aree sulle quali intende esercitare il diritto di prelazione.

In realtà la legge prevede una limitazione abbastanza forte a questa norma, fondamentale per la realizzazione di un piano di edificazione. Infatti il diritto di prelazione può essere esercitato solo se è presumibile che l'acquirente — contro il quale il comune eserciterà il suo diritto — non utilizzerà l'appezzamento entro tre anni dal passaggio di proprietà. In ogni caso il comune può conservare il diritto di prelazione, dandone comunicazione scritta all'acquirente. Allora, trascorsi i tre anni senza che l'utilizzazione prevista sia stata intrapresa, il comune entro l'anno successivo può pretendere il passaggio di proprietà a suo favore.

Il comune deve pagare un compenso, che non potrà superare il prezzo a suo tempo pagato dal compratore; a parte sono compensati eventuali impieghi di capitale, che abbiano realizzato un aumento di valore del fondo. D'altra parte il proprietario così spodestato può richiedere di essere reintegrato nella proprietà, se il comune, entro tre anni, non ha messo a disposizione di coloro, che desiderano costruire, i terreni che il piano di edificazione destina ad utilizzazione puramente edilizia.

Uno speciale diritto di prelazione la legge prevede per l'acquisto di lotti costruiti nelle aree, che il comune dichiara soggette ad operazioni di risanamento. Tale diritto rimane indisturbato.

È da notare infine che il comune può esercitare il diritto di prelazione in favore di altra persona consenziente, purchè il fondo sia indicato come necessario ai bisogni della comunità oppure debba essere costruito con case unifamiliari. In questi casi l'esercizio del diritto di prelazione avviene tra l'acquirente e l'ente o persona favorita; il comune figura come garante.

Altro istituto previsto dalla legge è il permesso urbanistico di costruire, quello cioè che la legge chiama «ammissibilità di un progetto» (*Zulässigkeit von Vorhaben*, art. da 30 a 36). Un progetto che riguardi «l'erezione, la modifica di costruzioni o la modifica del loro uso» deve avere l'approvazione delle apposite autorità, che sono il comune nel caso di esistenza di un piano, altrimenti autorità all'uopo costituite (*Baugenehmigungsbehörde*).

La legge prevede a questo fine tutta una casistica che non è il caso di riportare qui. Merita invece un discorso sufficientemente approfondito il diritto ad indennizzo per vincoli urbanistici introdotto dall'art. 40 e successivi.

Se nel piano di edificazione sono fissati

- 1) terreni fabbricativi per necessità della comunità,
- 2) terreni fabbricativi che servono provate finalità economiche,
- 3) superfici per il traffico,
- 4) superfici per servizi pubblici,
- 5) superfici per lo sfruttamento o l'allontanamento di rifiuti liquidi o solidi,
- 6) superfici verdi,
- 7) superfici per il riporto o lo scavo di terre o per lo sfruttamento di cave,
- 8) superfici per parcheggio e garage pubblici,
- 9) superfici per costruzioni o impianti comunitari,

allora il proprietario ha diritto ad un indennizzo per quanto a lui insorgano danni (o pregiudizi) al capitale (*Vermögensschädle*). Ciò non vale nei casi 8 e 9 in quanto gli impianti relativi servano gli interessi del proprietario od assolvano un dovere a lui spettante.

Come ho già fatto osservare altrove, non si tratta di una soluzione generale del problema dell'equilibrio nello squilibrio legale-economico apportato da un piano regolatore, ma solo della rettifica dei pregiudizi che certe decisioni di un piano possono apportare.

La legge prevede tre forme di indennizzo: il pagamento di un compenso al pregiudizio, l'acquisto del diritto di superficie dei terreni così pregiudicati, l'acquisto del diritto di proprietà.

L'art. 41 affronta il caso, giuridicamente più interessante, degli appezzamenti che il piano dichiara non edificabili, in genere, e delle superfici di sicurezza in particolare. Devo ricordare che si tratta di piani particolareggiati e quindi anche questa norma non affronta il problema dell'equità economica dei terreni dell'intero comune o anche semplicemente dell'ambito cittadino: si tratta cioè di quei casi nei quali i proprietari possono dirsi i pochi sfortunati in un mondo di fortunati. Così, se all'interno delle zone destinate alla fabbricazione alcune superfici devono essere tenute libere da ogni edifi-

cazione, il proprietario può esigere una indennità in denaro per la conseguente diminuzione di valore, a meno che l'appezzamento non sia inedificabile per natura, per qualità o per particolare posizione.

Sempre in un ordine settoriale è interessante il contesto dell'art. 44 che concede un'indennizzo nel caso di cambiamento o abolizione di una autorizzazione permessa.

### B) *Riorganizzazione dei terreni.*

La legge prevede due istituti, la ricomposizione particellare e la regolarizzazione dei confini. Qui darò un cenno al primo (articoli da 45 a 79), rimandando per maggiori precisazioni al testo già ricordato. Condizione necessaria per una ricomposizione particellare, operazione che ha lo scopo di ottenere lotti adatti alla utilizzazione edilizia o di altro genere, è che esista per il territorio da ricomporre un piano di edificazione o quanto meno che esso entri in funzione prima che venga emesso il documento fondamentale di ricomposizione.

La ricomposizione particellare è ordinata ed eseguita da un apposito ufficio comunale (*Umlegungsstelle*). Possono essere formate commissioni dotate di opportuni poteri per l'esecuzione dell'operazione e commissioni superiori per la risoluzione dei singoli casi di diritto.

L'operazione è introdotta da una decisione dell'apposito ufficio comunale. Sulla decisione di procedere e sulla condotta dell'operazione non sussiste alcun diritto di opposizione. La decisione deve essere resa nota con pubblicazione nell'ambito del comune. Entro un mese dalla pubblicazione possono presentarsi coloro che detengono o pretendono diritti, che non risultino dai libri fondiari.

Sono interessati ad un procedimento di ricomposizione particellare

- i proprietari degli appezzamenti,
- i possessori di diritti iscritti nei libri fondiari o comunque accertati con apposita scrittura,
- i possessori di diritti non trascritti sui libri fondiari o di altri diritti,
- il comune,
- gli utilizzatori (*Bedarfsträger*),
- gli imprenditori dell'urbanizzazione (*Erschliessungsträger*).

A seguito della decisione di procedere alla rifusione è istituito il cosiddetto «blocco di disporre e di modificare». In base ad esso le principali operazioni fondiarie possono essere prese solo con il consenso dell'ufficio comunale già ricordato. In particolare ricadono sotto questa norma la possibilità di disporre di un diritto alla utilizzazione o alla costruzione di un appezzamento (o di una sua parte); modificazioni notevoli della superficie o modifiche che comunque incrementino il valore degli appezzamenti; costruzioni (o loro modifiche) che di per sé non necessiterebbero di permesso, ma che tendono a rialzare i prezzi; costruzioni necessitanti di autorizzazioni.

Le operazioni successive sono estremamente semplici, almeno in linea di principio: registrazione della consistenza attuale in una carta (*Bestandskarte*), ammassamento degli appezzamenti in un'unica massa (*Umlegungsmasse*) e quindi la nuova ripartizione.

Prima di procedere alla ripartizione però si determina la massa da suddividere (*Verteilungsmasse*), detraendo dalla massa totale le aree destinate dal piano di edificazione al traffico, alla ricreazione, in quanto però servano agli abitanti del territorio da rifondere. Queste superfici vengono assegnate al comune o ad altro imprenditore dell'urbanizzazione.

Anche altre superfici, che in base al piano di edificazione sono destinate a scopi pubblici, possono essere separate ed assegnate all'utilizzatore o all'imprenditore dell'urbanizzazione, se essi sono in grado di apportare alla massa di suddivisione opportuni terreni di scambio, che possono anche giacere fuori del territorio destinato originariamente all'operazione di ricomposizione.

La suddivisione, tra i proprietari interessati, della massa rimasta può essere fatta o in base alla superficie o in base al valore degli appezzamenti apportati da ciascuno nell'operazione. È norma generale che si assegnino possibilmente appezzamenti in eguale o equivalente posizione di quelli portati all'ammasso. Se ciò non è possibile, eventuali differenze di valore sono pareggiate in denaro o in natura, con terreni posti anche al di fuori del territorio di rifusione. Lo stesso avviene, se alcuni proprietari non ricevono terreni adatti all'edificazione oppure i loro precedenti terreni sono necessari al raggiungimento degli scopi del piano di edificazione.

Nei territori sottoposti a risanamento gli appezzamenti possono essere assegnati con l'obbligo che si proceda all'edificazione dei lotti entro un termine conveniente; se il proprietario non provvede a questo obbligo, il comune può permettere il trapasso di proprietà.

Per quanto riguarda diritti reali e personali esistenti sui precedenti appezzamenti, vale in genere la norma che essi passano inalterati sugli appezzamenti nuovamente assegnati, ma la legge comunque concede anche la possibilità che tali diritti vengano aboliti, modificati ed anche creati.

### C) *Espropriazioni.*

Abbiamo già visto alcuni casi di situazioni che in qualche modo possono assimilarsi all'espropriazione; d'altra parte anche in Germania molti problemi di espropriazione insorgenti per l'esecuzione di particolari opere pubbliche sono regolati da specifici disposti di legge. Qui invece si parla dell'espropriazione classica, quella che ha come scopi tutte le utilizzazioni di un terreno previste e prevedibili in un piano di edificazione. Sta proprio nella presenza di un piano di edificazione la condizione di ammissibilità della legge del 1960, indipendentemente dal fatto che si tratti di terreni fabbricativi, come ammetteva una precedente legge del 1953, oppure no.

Gli articoli interessati sono quelli da 85 a 122.

Ai sensi della legge si può procedere all'espropriazione solo

— per utilizzare un appezzamento corrispondentemente alle prescrizioni di un piano di edificazione o per preparare una tale utilizzazione,

— per procurarsi gli appezzamenti necessari nei casi in cui sia prescritto di concedere terreni a titolo di indennità o

— per scambiare diritti colpiti dall'espropriazione con nuovi diritti.

L'espropriazione di un appezzamento per gli scopi indicati nei primi due alinea, relativamente alla sola preparazione e al conseguimento dell'utilizzazione, può avere luogo solo se in favore del comune.

È inutile insistere nel rilevare l'ampiezza delle possibilità di espropriazione offerte dalla legge. In effetti quanto sopra equivale, in un certo senso, alla

dichiarazione di pubblica utilità di un qualsiasi atto previsto in un piano di edificazione.

I due primi casi presuppongono

— che gli appezzamenti, adatti allo sviluppo urbanistico, non possano essere reperiti né tra i possessori dello stato federale, del Land, del comune o di un ente di diritto privato né tra quelli del presentatore della richiesta,

— che il richiedente si sia seriamente, ma inutilmente, adoperato per il libero acquisto di un appezzamento ad appropriate condizioni,

— che si possa presumere che l'appezzamento sia impiegato per gli scopi previsti in un tempo ragionevole.

Se l'espropriazione è proposta direttamente dal comune in base ad un piano vincolante, allora è sufficiente e necessario dimostrare che il comune si è adoperato ad acquistare al libero commercio e ad appropriate condizioni l'appezzamento in questione.

A questo punto è opportuno precisare che la legge, parlando di proprietà, sottintende in ogni momento ed in ogni caso uno dei seguenti atti espropriativi:

— sottrarre o colpire la proprietà degli appezzamenti,

— sottrarre o colpire altri diritti sugli appezzamenti,

— sottrarre diritti che autorizzano allo sfruttamento, al possesso o all'utilizzo degli appezzamenti o che ne limitano l'uso,

— fondare rapporti di diritto, che accordino diritti della specie indicata nell'alinea precedente,

— modificare o rimuovere impianti edilizi esistenti, corrispondentemente alle prescrizioni del piano di edificazione.

Entro due anni, a partire dal termine dell'urbanizzazione (e dall'espropriazione nel caso di terreni già urbanizzati), il comune, a favore del quale è stata effettuata una espropriazione per una utilizzazione edilizia, è tenuto (art. 89) ad alienare gli appezzamenti (in quanto non utilizzati per i bisogni comunitari sia edilizi sia di traffico sia di ordine sociale); l'alienazione, dalla quale il comune non potrà trarre alcun guadagno, sarà fatta a vantaggio di persone, che presumibilmente potranno utilizzare gli appezzamenti entro un ragionevole periodo, conformemente al piano di edificazione. A questo fine i primitivi proprietari devono avere la prece-

denza. L'alienazione può limitarsi a trasmettere il diritto ereditario di superficie, se colui che intende utilizzare l'appezzamento così propone e le sue condizioni economiche lo esigono.

Alcune norme particolari:

— un appezzamento può essere espropriato solo nell'estensione, che è strettamente necessaria;

— se al raggiungimento dello scopo è sufficiente colpire l'appezzamento con un diritto, l'espropriazione si deve limitare a questa operazione;

— se un appezzamento viene gravato di un diritto ereditario di superficie o di altro diritto non gradito, il proprietario può richiedere che gli venga sottratta globalmente la proprietà;

— se un appezzamento o una complessa unità spaziale od economica viene espropriato solo in parte, il proprietario può richiedere la totale espropriazione, quando la parte rimanente risulta non più edificabile o economicamente sfruttabile.

Per ogni atto di espropriazione deve essere pagata una indennità la quale deve coprire sia la perdita di diritto conseguente all'espropriazione, sia i danni o pregiudizi derivanti al patrimonio a seguito dell'espropriazione stessa. Nel determinare l'entità dell'indennizzo vanno presi in considerazione anche i vantaggi al patrimonio, che possono insorgere a profitto di chi ha diritto all'indennizzo in seguito all'espropriazione. A questo fine deve essere preso in considerazione lo stato del fondo nel momento in cui l'autorità decide sulla richiesta di espropriazione.

Per il vero e proprio atto di espropriazione l'indennità si valuta secondo il valore di mercato (*Verkehrswert*) dell'oggetto (appezzamento in particolare) da espropriare, al momento in cui l'autorità di espropriazione decide sulla richiesta stessa di espropriazione. Il valore di mercato viene determinato come il prezzo che si potrebbe realizzare in una normale relazione di affari secondo le caratteristiche qualitative e quantitative dell'appezzamento, escludendo ogni circostanza straordinaria ed ogni abilità personale.

In particolare sono da escludere le variazioni di valore, che siano conseguenza della ventilata espropriazione, e gli incrementi di valore conseguenti a modifiche apportate, anche con impiego di capitali o di lavoro, durante il periodo del blocco delle modifiche o dopo l'inizio del procedimento di espropria-

zione (senza rispettivamente il permesso delle autorità edilizie e di quelle di espropriazione).

Per quanto riguarda gli altri danni o pregiudizi, la legge prescrive che sia assegnato un indennizzo, se e in quanto questi danni non sono stati computati nell'indennità principale. La legge in particolare prende in considerazione, con soluzioni ovvie, i due seguenti casi: perdita transitoria o permanente subita dal proprietario nella sua attività professionale o industriale o nell'adempimento dei suoi compiti, diminuzione di valore della parte restante.

Abbastanza accurato è il trattamento del problema relativo all'indennizzo nel caso di espropriazione di diritti collaterali. I diritti applicati all'appezzamento da espropriare, finché ciò è consentito dallo scopo dell'espropriazione, sono conservati sullo stesso appezzamento. Altrimenti sono compensati a parte o con una somma di denaro o, con il consenso di colui che aveva il titolo legale collaterale, con il gravare di un uguale titolo un terreno di scambio (*Ersatzland*) opportunamente scelto o un appezzamento dell'ente che è favorito dall'espropriazione.

La legge consente anche un tipo di espropriazione che io avevo indicato come espropriazione a catena: l'espropriazione cioè di un appezzamento per indennizzare un altro proprietario espropriato (*Entschädigung in Land*). Tale specie di indennizzo è consentita solo quando sia richiesta dalla sicurezza dell'attività professionale o per l'adempimento dei compiti del primo espropriato. L'indennità in terra deve essere da questi espressamente richiesta.

La legge fissa alcune limitazioni alla possibilità di procedere ad una espropriazione per procurarsi del terreno, con cui compensare un primo espropriato; la limitazione principale è quella in base alla quale l'ente beneficiario dell'espropriazione deve dimostrare di non aver potuto acquistare, al libero mercato e ad appropriate condizioni, terreni adatti ad essere usati come terreni di compenso o di scambio.

Altro caso previsto dalla legge è la cosiddetta espropriazione di ritorno (*Rückenteignung*). Questo istituto concede al proprietario già espropriato il diritto di richiedere che l'appezzamento, già sede dell'atto espropriativo, sia di nuovo espropriato a suo vantaggio; unico requisito è che il comune o altro favorito dalla prima espropriazione non abbia soddisfatto alle condizioni, specie temporali, che la

legge impone per l'utilizzo dei beni espropriati oppure che risulti abbandonato lo scopo dell'espropriazione. Tale espropriazione di ritorno può essere negata, se l'appezzamento ha subito notevoli cambiamenti o era stata pagata una indennità in terra.

Ci siamo trattenuti abbastanza sui problemi relativi all'ammissibilità di una espropriazione e all'indennità, poichè sono questi gli argomenti più direttamente collegati con gli interessi che ci desterranno gli studi successivi. Cercherò quindi di essere il più stringato possibile per quanto riguarda il terzo argomento, quello del procedimento di espropriazione.

L'operazione viene condotta dalla superiore autorità amministrativa ( a livello provinciale-prefettizio), coadiuvata eventualmente da specialisti impiegati a titolo onorifico. L'autorità prende il nome di autorità di espropriazione (*Enteignungsbehörde*).

In un procedimento di espropriazione sono interessati

- il richiedente dell'espropriazione,
- il proprietario e coloro per i quali risulta iscritto nel catasto un diritto sull'appezzamento o un diritto che colpisca l'appezzamento;
- il possessore di un diritto non iscritto al catasto, ma che interessi o colpisca l'appezzamento, o di un diritto personale che dia titolo al possesso o all'utilizzazione dell'appezzamento o ne limiti il godimento,
- eventualmente, il proprietario ed il possessore di diritti sulla terra di scambio,
- il comune.

Le fasi del procedimento espropriativo sono così definite dalla legge:

- 1) Preparazione della contrattazione verbale,
- 2) preparazione del procedimento di espropriazione e fissazione del termine per la contrattazione verbale,
- 3) conciliazione e ricerca di un accordo tra le parti,
- 4) decisione dell'autorità di espropriazione,
- 5) decreto di espropriazione,
- 6) esecuzione del decreto,
- 7) eventuale annullamento del decreto.

Il procedimento di espropriazione deve essere condotto speditamente, ma nello stesso tempo con il rispetto di ogni interesse. Elemento fondamentale, sotto tutti gli aspetti, è senza dubbio il decreto di

espropriazione. La legge ne parla diffusamente. Per una analisi accurata, che ora sarebbe fuori luogo, rimando al mio testo sulle legislazioni europee.

Argomento invece sul quale dobbiamo trattarci abbastanza a lungo è quello della determinazione del valore per mezzo di apposito collegio peritale (*Gutachterausschuss*), che viene trattato dalla legge nella parte settima e precisamente negli articoli da 136 a 144.

Il ricorso a tale collegio non è obbligatorio; l'emissione del parere è invece obbligatoria, se viene richiesta

- dai proprietari e da coloro che godono di diritti simili, dagli usufruttuari, dai titolari di ipoteche, di un diritto fondiario o pecuniario,
- dalle autorità interessate all'adempimento della BBG,
- dal tribunale o
- dagli aspiranti all'acquisto.

I pareri sono emessi da collegi autonomi che sono formati tra le città libere con funzioni di circondario e i circondari. Ogni collegio consta di un presidente e di un certo numero di membri, nominati a titolo onorifico tra gli esperti nella valutazione dei terreni. Il collegio determina il valore di mercato. Negli appezzamenti edificati si giunge, finchè è possibile, alla determinazione di due valori distinti: quello del terreno e quello della costruzione.

I pareri espressi non hanno valore vincolante, a meno che non sia stato deciso diversamente.

I collegi agiscono per mezzo di prezzi di confronto che vengono così determinati. Ogni contratto di compra-vendita di un appezzamento deve essere inviato in copia ad appositi uffici del collegio, i quali così preparano elenchi dei prezzi di acquisto. Dai dati raccolti, per le singole parti del comune o per tutto il comune, si estraggono valori medi di base, che in un certo senso possono considerarsi come valori legali.

Tali prezzi medi devono essere resi noti nel comune e comunicati alle superiori autorità amministrative. Essi vengono raccolti in prospetti alla libera consultazione di ogni interessato.

A questo punto può essere introdotto l'argomento trattato dalla parte nona della legge (articoli da 157 a 171): « Procedimento dinanzi alle camere per gli affari relativi ai terreni fabbricativi ».

Secondo quanto previsto appunto da questa parte della legge gli atti amministrativi, che clencherò subito dopo, possono essere contestati solo con la richiesta di decisione giudiziale dinanzi al tribunale, camera per gli affari relativi ai terreni fabbricativi. La richiesta deve essere inoltrata entro un mese dalla consegna dell'atto di amministrazione, presso l'ufficio che ha emesso l'atto stesso.

Rientrano in questo dettato i seguenti provvedimenti:

- 1) gli atti relativi ad operazioni di riorganizzazione dei terreni o di espropriazione;
- 2) risarcimenti per il blocco delle modifiche;
- 3) risarcimento in applicazione dell'art. 21, comma 3;
- 4) risarcimento per precedenti diritti di acquisto pregiudicati da un atto di prelazione avanzato dal comune;
- 5) indennità in applicazione della parte terza della legge, regolamentazione dell'utilizzazione edilizia e di altra natura;
- 6) indennità e risarcimenti per gli obblighi, cui deve sottostare un proprietario nella fase di urbanizzazione;
- 7) indennità per saggi e ricerche effettuati su un appezzamento;
- 8) indennità in applicazione dell'art. 153, comma 3.

Ogni camera è costituita di tre giudici del foro civile e di due del foro amministrativo.

Circa l'applicabilità delle norme previste in questa parte della legge vale il principio che il giudizio può essere richiesto solo in base alla convinzione che la decisione presa con l'atto amministrativo è illegale o perchè sono stati oltrepassati i limiti definiti dalla legge o perchè della decisione amministrativa si è fatto un uso non corrispondente allo scopo dell'autorizzazione contenuta nell'atto stesso. Tale norma non vale naturalmente, se e in quanto nell'atto amministrativo sia stata presa una decisione circa un diritto (od una richiesta) ad una prestazione in denaro. Viceversa, se è contestata solo l'entità dell'indennità in denaro, la camera giudiziale, su richiesta del favorito da un'espropriazione, può decretare che l'autorità di espropriazione proceda comunque ad eseguire l'ordine di espropriazione.

Infine, è ammessa anche da questa legge (art. 170) la revisione di tutto il procedimento espropriativo dinanzi alla corte federale.

#### D) Urbanizzazione.

Questo fondamentale argomento è accolto dalla parte sesta della legge, negli articoli da 123 a 135. In essi sono trattati due temi: l'urbanizzazione vera e propria (*Erschliessung*) e l'imposizione di un contributo di urbanizzazione (*Erschliessungsbeitrag*).

Il compito dell'urbanizzazione spetta al comune, se altre prescrizioni legislative non impongono diversamente. Con contratto il comune può passare questo compito ad altri.

Gli impianti di urbanizzazione devono essere preparati in corrispondenza dell'esigenze dell'edilizia e del traffico ed essere utilizzabili, al più tardi, quando deve essere iniziata l'edificazione. Per il resto la legge non precisa i modi ed i mezzi per la realizzazione dell'urbanizzazione; tutto questo sarà precisato dal ministro federale per l'abitazione con il consenso del parlamento.

L'opera di urbanizzazione presuppone l'esistenza di un piano di edificazione; in caso contrario l'urbanizzazione può essere apprestata solo con il consenso delle superiori autorità amministrative. Ciò non vale quando si tratta di impianti all'interno di centri esistenti, per i quali non è obbligatorio lo stabilimento di un piano di edificazione.

Il contributo di urbanizzazione, come previsto dall'art. 127, è specificatamente un concorso alle spese, non un vero e proprio contributo di miglioria nel senso italiano. Conformemente al secondo comma del medesimo articolo sono da considerare impianti di urbanizzazione ai fini del contributo:

— le pubbliche strade, vie e piazze di servizio di aree edificabili,

— le strade di raccolta (*Sanmelstrassen*) all'interno di un territorio edilizio, intendendo per tali le aree di traffico che sono necessarie all'urbanizzazione delle zone edilizie, sebbene non siano immediatamente connesse con l'edificazione;

— le superfici verdi ed i parchi, sia che facciano parte degli spazi pubblici su ricordati, sia che vengano disposti per altre ragioni urbanistiche all'interno delle aree edificabili alla cui urbanizzazione sono necessari.

È da ritenere, a quanto conferma il contesto delle norme, che le spese per attrezzare gli spazi pubblici riguardano sia la preparazione delle sedi, sia il loro arredamento. Il contributo di urbanizzazione può essere imposto anche per le singole fasi per cui passa l'urbanizzazione completa.

Dalle opere soggette a contributi sono esclusi i ponti, le gallerie, i sottopassaggi con le relative rampe, i raccordi della rete stradale locale con le strade nazionali e con quelle statali di prima e seconda classe. D'altra parte le norme di questa legge non intaccano la validità di disposizioni già esistenti, che autorizzano i comuni a riscuotere contributi per attrezzature ed impianti che non siano di urbanizzazione nel senso appunto di questa legge.

La spesa di urbanizzazione da assoggettare a contributo può essere determinata o in base ai costi realmente sostenuti o secondo valori unitari. I costi, da colpire con contributo, devono quindi essere ripartiti tra gli appezzamenti che risultano urbanizzati in conseguenza dell'operazione. La ripartizione può essere fatta secondo vari parametri di ripartizione; spetta ai comuni di regolare la effettiva applicazione dei principi introdotti dalla legge.

Con questo si può considerare terminato il minimo di analisi della legge BBG, necessario e sufficiente per gli sviluppi successivi del nostro studio. Così, dopo l'approfondito studio della legge sul risanamento e sullo sviluppo urbanistico, ritorneremo sulla legge or ora introdotta per definirne pregi, difetti e individuare soprattutto la sua attualità.

#### LEGGE SUL RISANAMENTO E SULLO SVILUPPO URBANO.

Nel 1960, era stata appena emanata la BBG che già si parlava di una legge che potesse completare quella urbanistico-edilizia: un documento che pertrasse più a fondo entro alcuni settori specifici non sufficientemente toccati dalla legislazione in vigore e che, almeno per questi settori, fornisse mezzi legali più efficaci ed energici. Insomma una legge che fosse un ulteriore passo in avanti, sulle cui istanze innovatrici poter far perno per lanciare, al momento opportuno, il progetto di una nuova legge generale.

Non fa quindi meraviglia, se, impostata così alla questione, sia occorso più di un decennio perché la legge particolare giungesse ad essere approvata, data l'opposizione ed i sospetti che essa doveva destare.

Merita dunque che si faccia una sia pur breve cronistoria dell'iter seguito dal progetto per giungere a forma completa di legge.

Gli studi, svolti dal ministro federale per l'edilizia, l'urbanistica e l'ordinamento dello spazio, condussero nel 1962 al primo schema di progetto per una « Legge sul promovimento di misure urbanistiche in città e campagna — legge per il promovimento urbanistico ». A questo seguirono altri due progetti governativi, ambedue del 1963. Nessuno dei due riuscì a giungere in porto, tanto che nel 1966 il governo federale rinunciava all'idea di portare il progetto alla Camera federale.

Due erano i punti di maggiore attrito: il problema delle competenze e dei compiti (quale parte assegnare allo stato federale, ai singoli Länder, ai comuni), il problema delle fonti per il finanziamento.

Subito dopo però al nuovo governo federale fondato sulla cosiddetta grande coalizione (CDU/CSU, SPD cioè partiti democristiani e partito socialista) si presentò la possibilità di dare un seguito al vecchio progetto. Il ministro per l'urbanistica nel 1967 incaricò il gruppo di lavoro « *Bodenrecht* » di verificare le reali capacità pratiche del progetto di legge e di fare proposte per migliorarlo. Il gruppo di lavoro, sul finire del 1967, presentò il suo rapporto, che proponeva alcuni concetti completamente nuovi e sulla base del quale nell'anno successivo fu presentato prima al Consiglio federale e quindi alla Camera federale il nuovo « Progetto di una legge per lo sviluppo urbanistico e dei comuni ».

Però il nuovo governo della piccola coalizione (SPD, FDP cioè partito socialista e partito liberale) rielaborò nel dicembre del 1969 il progetto per « una legge sulle misure urbanistiche di risanamento e di sviluppo dei comuni » con un testo che nel 1970 fu presentato al Consiglio federale. Il Consiglio, a sua volta, presentò numerose proposte di modifica, basate su una memoria preparata dalle associazioni dei comuni. Accolte per la maggior parte queste proposte, il governo presentò il nuovo testo alla Camera dei deputati (o federale), dove il proget-

to governativo ebbe a combattere con un pari progetto presentato dalla parte democristiana. Dice il Gaentzsch (5) che i due progetti nella parte di diritto fondiario concordavano perfettamente anche nelle parole; si differenziavano invece sensibilmente nella posizione da darsi ai comuni ed ai proprietari nella realizzazione delle misure. Mentre infatti il progetto governativo dava la precedenza ai comuni nella realizzazione delle misure di ordinamento ed ai proprietari per le misure costruttive, il progetto dell'opposizione dava la preferenza in tutti i casi ai proprietari. Ai comuni esso affidava come compito principale quello di promuovere le misure.

Il progetto governativo, modificato, completato e sviluppato anche sulla base del progetto dell'opposizione venne approvato dalla Camera dei deputati il 16 giugno 1971, dopo undici ore di appassionato e polemico dibattito. La legge trovò nuove difficoltà al Consiglio federale, il quale alla fine l'approvò il 23 luglio 1971. La legge divenne operante il 1° agosto 1971.

Il titolo specifico della legge è « Legge sulle misure urbanistiche di risanamento e di sviluppo nei comuni », ma viene indicata brevemente come « Legge di progresso (promovimento) urbanistico » (*Städtebauförderungsgesetz* = StBauFG).

Quali le necessità di una legge sul risanamento e sullo sviluppo urbano? A parte l'evidente convenienza di abbinare le due categorie di operazioni, sarà opportuno sentire la voce di un commentatore tedesco, il già ricordato Gaentzsch, poichè la sua opinione servirà ad entrare meglio nello spirito della legge, come sentito proprio dai tedeschi o almeno da un settore, più tecnico che politico in questo caso, di essi.

Dunque: « I compiti dell'urbanistica sono mutati con la chiusura della ricostruzione e con l'eliminazione del più stringente bisogno di abitazioni. Dinanzi alle modificazioni economiche e sociali, alle esigenze crescenti con il benessere e con il tempo libero dei cittadini, allo sviluppo del traffico la struttura costruttiva in molte città e comuni non è cresciuta in corrispondenza. Le città ed i comuni

si trovano ad affrontare il compito di rinnovare e ristrutturare territori costruiti ormai invecchiati, di smembrare o rimuovere territori con utilizzazioni arretrate o nocive, di ristrutturare e organizzare centri cittadini o centri di parti di città a causa della concentrazione dello sviluppo economico e della popolazione, di evitare il dilagare dell'edilizia estensiva nelle zone di periferia, con i conseguenti svantaggi per l'infrastruttura pubblica e la distruzione dei necessari spazi liberi, e di concentrare lo sviluppo urbanistico su centri di gravità ». Per questo compito di rinnovamento e di sviluppo cittadino però finora è mancata alle città ed ai comuni la possibilità di disporre di mezzi legislativi maneggevoli e di accedere ad un sufficiente finanziamento. Certamente il rinnovamento cittadino non è compito nuovo e neppure eccezionale: esso c'è sempre stato nel corso della storia e nella storia di tutte le città, sebbene oggi come mai si siano tanto accorciati i tempi nei quali la struttura di una città si modifica. « La situazione oggi è tale che, mentre contemporaneamente si parla di risanamento e della costruzione di nuove città *sul prato verde*, quindi di misure di sviluppo, i comuni sostengono rilevanti pesi per l'infrastruttura ed i servizi pubblici senza che essi possano richiedere a copertura dei costi urbanistici gli aumenti di valore apportati proprio da quei pesi ».

« Risanamento cittadino una volta significava eliminazione delle situazioni abitative insane e indegne. *Casermes di affitto* dei vecchi tempi, con corti posteriori sovra-edificate, cattiva illuminazione ed aereazione, insufficienti servizi sanitari, senza superfici libere ecc. possono essere ancora affittate solo per la situazione di penuria delle abitazioni. Esse presentano svantaggi sociali. Esse aggravano la struttura economica e sociale e lo sviluppo della città nel suo insieme. Poste molto vicine alla città esse possono recuperare solo i vantaggi del sito ed il valore locativo, ma con la distruzione e la riedificazione le possibilità dell'ammodernamento degli edifici sono limitate. I costi di una ristrutturazione o di una nuova costruzione sul vecchio appezzamento di regola vanno oltre il valore del miglioramento abitativo, cosicchè tali lavori non possono essere finanziati sull'affitto. Una più alta utilizzazione dell'appezzamento spesso non è possibile. Il proprietario poi, in quanto riceve ancora introiti dai vecchi

(5) GAENTZSCH G.: *Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden, Städtebauförderungsgesetz vom 27. Juli 1971, Kommentar*, Siegburg, 1971.

edifici, è restio alla demolizione. Del resto spesso avviene che la lottizzazione è così minuta che i singoli proprietari nei loro appezzamenti non potrebbero costruire con le norme valide oggi. Per i comuni poi nasce la necessità di allargare le strade o di farne delle nuove, di costruire nuovi impianti di approvvigionamento e di cura, di fornire superfici libere e verdi, spazi per i giochi dei ragazzi e altri simili impianti».

Anche per questo, risanamento oggi non è più solo eliminazione delle situazioni segnate da condizioni malsane di abitabilità.

«Risanamento oggi è anche ristrutturazione di un territorio, che nella compagine cittadina ha perso la sua funzione o deve intraprenderne una nuova. Impianti industriali che non si possono più ampliare, che disturbano con la presenza di rumori, rifiuti gassosi ecc., che ritardano l'ampliamento della City, che aggravano la rete interna di traffico, devono essere spostati. Il centro di una città media deve essere organizzato, affinché possa adempiere la funzione di luogo centrale per una regione circostante sempre più vasta».

«Finora le leggi davano ai comuni la possibilità di influenzare l'avvenimento edilizio solo indirettamente. L'importante mezzo formatore dell'urbanistica e dei piani di edificazione esprimeva qualcosa solo sul se e sul come poteva essere costruito, quali superfici si assegnavano per strade, piazze, impianti di pubblica utilità ecc. L'iniziativa di realizzare l'utilizzazione prevista nel piano rimaneva al proprietario. Il rinnovamento cittadino sulla base dei piani di sviluppo sarebbe avvenuta solo là dove i proprietari stessi avrebbero potuto o voluto realizzare la nuova utilizzazione prevista nel piano di edificazione, innanzi tutto dove demolizione e ricostruzione avrebbero condotto ad un'entrata sensibilmente più alta. Simili risanamenti molto spesso non sono possibili o sono problematici dal lato sociale e comunitario-politico...» e perché essi non prendono alcuna considerazione degli attuali abitanti e della struttura sociale del territorio e non danno alcuna garanzia».

«Un altro problema fondamentale nel risanamento cittadino è quello della proprietà del suolo. Il risanamento, quando è diretto alla ristrutturazione di un territorio o quando gli appezzamenti sono piccoli, conduce necessariamente al fatto che

non tutti i proprietari possono ricevere e di nuovo ricostruire il loro appezzamento. Lo sviluppo economico, comunitario e tecnico richiede unità edilizie sempre più grosse e corpi costruiti integrati con utilizzazioni diverse, integrantisi. Il precedente diritto fondiario, con la sua accentuazione della proprietà, conduceva a che i proprietari frequentemente opponessero resistenza alla cessione della loro particella — contro indennità — mentre d'altra parte nei risanamenti stava il pericolo che intere parti della città cedessero nel dominio di pochi grandi proprietari e l'ampio incremento dei valori potenziali e del diritto di disporre (legale ed economico) andasse perso per la comunità. Un ulteriore aspetto del problema del diritto fondiario è il sorgere di crescite speculative dei prezzi dei terreni, non appena si prospetta un risanamento o uno sviluppo cittadino. Il precedente diritto fondiario costringeva i comuni a riconoscere come prezzi di mercato tali prezzi speculativi. Ciò poteva rendere impossibile un risanamento o aggravarlo, mentre spesso i comuni si vedevano costretti ad ammettere nella pianificazione una utilizzazione che giustificasse i prezzi erompenti».

Forniti di questa premessa analizziamo ora partitamente la legge.

Il dispositivo è composto di otto parti, tutte, ad esclusione dell'ottava relativa alle disposizioni transitorie e finali, interessanti anche se diversamente equilibrate. La prima parte infatti dà le prescrizioni generali e consta solo di due articoli; la seconda parte è dedicata tutta al problema del risanamento e consta degli articoli da 3 a 52. La terza parte (articoli da 53 a 63) detta le norme relative alle misure di sviluppo, mentre la quarta parte (articoli da 64 a 70) si interessa del problema, specifico ma molto importante, delle misure urbanistiche da connettere con misure di miglioramento della struttura agraria. La quinta parte (articoli da 71 a 75) regola l'intervento dello stato federale nelle operazioni di promovimento urbanistico; la sesta parte con gli articoli da 76 a 84 si interessa dei problemi relativi alle imposte e al diritto tributario. Anche la settima parte (disposizioni integrative, articoli da 85 a 92), per quanto raffazzonata nelle sue componenti, affronta singoli argomenti di un certo interesse.

## I. Definizioni.

Sono dunque misure di risanamento (art. 1, comma 2) le operazioni per mezzo delle quali un territorio è migliorato o trasformato nella propria sostanza con la eliminazione di inconvenienti urbanistici (*städtebauliche Missetände*). Stavo per usare il termine di «sconci urbanistici», ma mi sono trattenuto proprio perchè tale terminologia, se non erro, in italiano dà il senso di problemi individuali, mentre, come vedremo subito dopo, il risanamento deve affrontare problemi di natura collettiva. Il risanamento, è sempre la legge che parla, agisce in particolare con la eliminazione di costruzioni, la nuova edificazione o l'ammodernamento di edifici. Norma molto importante, le misure di risanamento abbracciano anche le necessarie costruzioni ed impianti di scambio o compenso (*Ersatzbauten und Ersatzanlagen*).

Le misure di sviluppo (art. 1, comma 3) sono operazioni per mezzo delle quali, corrispondentemente alle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, sono creati nuovi luoghi abitati (*neue Orte*) o esistenti località sono sviluppate a nuove unità di insediamento (*Siedlungseinheiten*) o luoghi esistenti sono ampliati fino a divenire nuove parti di un luogo abitato (*neue Ortsleile*). Tali misure devono avere per oggetto il miglioramento della struttura negli spazi già addensati, la creazione di nuovi centri di abitazione e di posti di lavoro in corrispondenza degli assi di sviluppo o il potenziamento dei centri di gravità dello sviluppo, specie nei territori rimasti indietro rispetto alla situazione generale.

Non è il caso, mi sembra, di insistere eccessivamente sui due specifici accoppiamenti, che risultano già evidenti fin dalle disposizioni ricordate: l'abbinamento abitazioni-posti di lavoro, da una parte, e quello risanamento-misure di sviluppo, dall'altra.

Le misure urbanistiche di risanamento e quelle di sviluppo, *in città e in campagna*, devono corrispondere all'interesse pubblico (art. 1, comma 1). Devono però corrispondere anche al benessere della generalità (art. 1, comma 4). Devono soddisfare inoltre a due caratteristiche che potremmo chiamare tecniche, ma che in ultima analisi riguardano la loro natura collettiva: avere cioè una preparazione unitaria (*einheitliche Vorberereitung*) e svolgersi con

una realizzazione ininterrotta (*zügige Durchführung*).

Infatti ambedue sono condizioni necessarie affinché tali operazioni avvengano in vista di un interesse sociale: la prima elimina il pericolo di miglioramenti puntuali, singoli, inefficaci quindi in un quadro generale; la seconda assicura che gli inconvenienti, sia per gli interessati sia per la comunità, sono ridotti al minimo.

Altra conseguenza delle norme della legge (art. 1, comma 1) è che le operazioni di risanamento e di sviluppo, in quanto intese in senso collettivo, possono essere preparate, promosse e realizzate solo nei termini dettati da questa legge. Nell'ambito di essa e nel quadro delle singole responsabilità devono collaborare a questi compiti lo stato federale, i Länder, i comuni e le unioni di comuni. A questo proposito l'art. 2 aggiunge che lo stato federale, in tutte le sue componenti, i Länder e gli altri enti, istituti ed istituzioni di diritto pubblico devono favorire, nel quadro dei loro compiti istituzionali, la realizzazione delle misure di risanamento e di sviluppo. In particolare si devono accordare sui mezzi da porre a disposizione per queste operazioni.

Ritornando all'art. 1 (commi 4, 5, 6, 7) segue l'individuazione di una serie di principi di ordine generale, solo in apparenza abbastanza ovvii:

— devono essere considerati con cura e giustamente confrontati tra di loro gli interessi dei singoli (in particolare proprietari, inquilini, affittuari) e quelli della collettività;

— agli interessati deve essere data l'opportunità di collaborare nella preparazione e nella realizzazione delle misure;

— nelle misure di risanamento, considerando lo scopo dell'operazione, deve rimanere inalterata la proprietà degli attuali proprietari sui loro fondi o per essi deve essere fondato un diritto di proprietà su altri appezzamenti di terreno nel territorio di risanamento o per loro deve essere procurata la possibilità di acquisire la proprietà di fondi al di fuori del territorio di risanamento o comproprietà o diritti di natura fondiaria o diritti particolari secondo la legge sulla proprietà delle abitazioni o altri diritti reali o infine diritti di compartecipazione o azionari.

A questo fine i comuni devono porre a disposizione gli appezzamenti di loro proprietà, in quanto non servano per i loro compiti. Inoltre

— nelle misure di sviluppo devono essere fondati diritti di proprietà o diritti, come sopra ricordati, per la più ampia cerchia possibile di abitanti;

— i proprietari degli appezzamenti e gli altri aventi diritti di utilizzazione devono contribuire, nel quadro delle loro possibilità, affinché le misure urbanistiche siano realizzate sotto il retto confronto degli interessi pubblici e privati.

Nessun commento è necessario a questi presupposti, tanto sono politicamente qualificati e qualificanti.

## II. Risanamento.

### A) Definizioni, determinazione formale del territorio.

Sulla base di indagini preliminari (art. 4) il comune individua (art. 3, comma 1 e art. 5) e con deliberazione formale definisce un territorio nel quale si deve procedere ad un'opera di risanamento (*formlich festgelegtes Sanierungsgebiet*).

Le indagini preliminari hanno lo scopo di porre le basi di giudizio per quanto concerne la necessità del risanamento, le situazioni e le connessioni sociali, strutturali ed urbanistiche come pure le possibilità della realizzazione. L'amministrazione comunale deve rilevare la disponibilità alla collaborazione dei proprietari, degli inquilini ed affittuari e degli altri interessati all'utilizzazione nell'ambito dell'inchiesta. È essenziale però che le indagini preliminari si estendano anche agli effetti negativi, che prevedibilmente risulteranno dal risanamento progettato per tutti gli interessati, nelle loro personali condizioni di vita e nell'ambito economico-sociale. Non appena lo stato della preparazione del risanamento lo consente, è necessario che l'amministrazione comunale provochi le osservazioni degli interessati e con i medesimi discuta come possano essere eliminati o ridotti al massimo gli effetti dannosi, che senza dubbio si faranno sentire. Tutto ciò sarà riportato in un rapporto sulle indagini preliminari. D'altra parte il comune deve sollecitare al

più presto possibile i necessari contatti con gli altri esponenti di interessi pubblici, il cui ambito di competenza può essere toccato dal risanamento.

La legge stabilisce quindi che il territorio da risanare deve essere determinato con atto formale dell'amministrazione comunale; in esso il territorio deve essere individuato con precisione e gli appezzamenti compresi devono essere registrati singolarmente. La decisione passa all'approvazione delle superiori autorità amministrative. L'autorizzazione può essere negata per le normali cause previste dalla BBG, ma può essere negata — caso abbastanza interessante — anche quando non vi è alcuna precisa prospettiva che il risanamento possa essere realizzato in un tempo non troppo lontano.

La delibera, approvata, deve essere resa nota nel comune con i mezzi usuali. Con la pubblicazione la delibera diviene vincolante nei suoi effetti di diritto. In particolare nei libri catastali, per ogni appezzamento, sarà trascritta una annotazione relativa al fatto che l'appezzamento stesso è interessato dal risanamento (*Sanierungsvermerk*).

Abbiamo già visto che un'operazione di risanamento consiste, secondo la legge, nell'eliminazione da un territorio di inconvenienti urbanistici. Ma quando si è in presenza di tali inconvenienti? Quando (art. 3, comma 5) il territorio, secondo l'esistente edificazione o secondo le altre sue qualità, non corrisponde alle generali esigenze per quanto concerne sane condizioni residenziali e di lavoro o alla sicurezza degli uomini che vi abitano o vi lavorano oppure, dizione più vagamente interessante, è seriamente pregiudicato nell'adempimento dei compiti che gli spettano per posizione e funzione.

Ho detto più interessante, poichè, dinanzi ai cambiamenti di struttura della nostra società, che divengono sempre più rapidi e profondi, sarebbe troppo angusto il concetto di risanamento limitato alle condizioni di abitazione e di lavoro. È stato fatto osservare che tale concetto limitativo era già enunciato dalla BBG. La legge attuale invece vuole abbracciare anche la situazione di fatto nella quale un territorio costruito non adempia più, totalmente o anche solo parzialmente, ai compiti che gli sono propri.

Di conseguenza sono da prendere in considerazione (art. 3, comma 3) i seguenti parametri per la

valutazione della necessità di un'operazione di risanamento:

1) in relazione alle condizioni abitative e di lavoro o alla sicurezza di coloro che vi abitano o lavorano

— l'illuminazione, l'insolazione e l'aerazione delle abitazioni e dei posti di lavoro,

— lo stato costruttivo degli edifici in genere,

— l'accessibilità dei lotti,

— la situazione di promiscuità tra abitazioni e posti di lavoro,

— l'utilizzazione delle superfici costruite e non costruite, secondo carattere, misura e stato,

— gli effetti collaterali, in particolare per quanto concerne rumori, inquinamento e vibrazioni,

— le condizioni attuali di urbanizzazione;

2) in relazione alla capacità funzionale del territorio

— il traffico in movimento e in sosta,

— la situazione economica e la capacità di sviluppo del territorio in considerazione della sua funzione di approvvigionamento nell'ambito di competenza,

— la dotazione di infrastrutture del territorio, la sua dotazione in superfici verdi, campi di gioco e sportivi, in impianti di servizio pubblico, in particolare sotto la considerazione dei compiti sociali e culturali nell'ambito di competenza.

L'art. 6 contiene i necessari collegamenti della nuova legge con le norme specifiche previste caso per caso dalla legge BBG, e ciò allo scopo di evitare sovrapposizione di discipline. È evidente che, per quanto i casi previsti possano avere una notevole importanza nella giurisprudenza, non possono interessarci direttamente in uno studio della natura di quello che stiamo conducendo. Unico dettato che può assumere un significato più vasto è quello relativo al caso di un territorio di risanamento formalmente determinato, che è parte di un'area già in precedenza sottoposta alla disciplina di un piano di utilizzazione delle superfici. In questo caso il piano deve essere rettificato con l'integrazione della determinazione formale del territorio di risanamento e, come dirà l'art. 10 comma 2, con l'indicazione degli edifici che devono essere eliminati.

La determinazione formale di un territorio di risanamento può essere anche competenza delle associazioni di pianificazione di cui abbiamo già fatto

cenno a proposito dell'art. 4 della BBG, purché ciò sia previsto nel regolamento istitutivo dell'associazione stessa. In questo caso l'unione (o associazione) di pianificazione (o altro ente eventualmente previsto da leggi particolari dei singoli Länder) subentra al comune nell'applicazione di questa legge nella misura che gli è consentita dal proprio statuto.

### B) Fase di pianificazione.

In linea teorica il compito della realizzazione del risanamento, sotto forma diretta o in forma indiretta come organo propulsore ed armonizzatore, spetta al comune (art. 8, comma 1). Questo ente infatti deve esercitare le facoltà derivantigli sia dalla BBG sia dalla legge attuale, nei modi e nei tempi richiesti dal conseguimento dello scopo del risanamento.

Il primo obbligo che deriva al comune dopo la determinazione formale del territorio di risanamento è la formazione del piano sociale (*Sozialplan*, art. 8, comma 2). Non è da credere che con questo si intenda sostituire una pianificazione basata sulle scienze sociali a quella fisico-tecnica. Sebbene proprio allora in campo universitario si sia sviluppata in Germania (6) una tendenza per la valorizzazione del settore socio-politico nel campo dell'urbanistica, qui, nella StBauFG, il piano sociale è inteso come documento preliminare a quello tecnico-scientifico, che rimane sempre predominante. Ciononostante l'introduzione del piano sociale nel corpo di una legge urbanistica è un fatto degno di particolare risonanza.

Il comune dunque, per la durata della realizzazione del risanamento, deve proseguire i dibattiti con i diretti interessati e prendere in considerazione le situazioni professionali, occupazionali e delle famiglie, l'età, il bisogno di abitazioni, le implicazioni sociali come pure vincoli locali e condizioni di dipendenza degli interessati al risanamento. Il comune deve aiutare questi interessati, che spesso sono anche dei *colpiti*, nei loro sforzi tendenti ad evitare o radolcire ripercussioni dannose, in particolare nel cam-

(6) Infatti nel 1970 l'Istituto Centrale dell'Ordinamento del territorio dell'Università di Münster elaborava un progetto di studio dell'ordinamento del territorio basato sulle scienze sociali.

bio dell'abitazione e nel trasloco degli affari. Ebbene, il risultato di tutto questo lavoro deve essere riportato in un documento che costituisce appunto il piano sociale. Ne deriva quindi che questo piano, a differenza degli altri fisico-tecnici, è un documento *in fieri*, che deve essere continuamente sviluppato ed integrato con il progredire stesso del risanamento.

L'art. 1 (comma 4) aveva prescritto che agli interessati dovesse essere data l'opportunità di collaborare nella preparazione e nella realizzazione delle misure. Naturalmente era una prescrizione di dovere, fondata su un principio di democratizzazione inteso ad evitare che «un risanamento apparisse come un improvviso colpo del destino che cala sugli interessati» aveva detto la commissione. Prescrizione di dovere, tale però che l'omissione del diritto di collaborazione degli interessati rappresenta un difetto di procedura. Ad ogni buon conto l'art. 9 prescrive la redazione, da parte dell'amministrazione comunale, di un altro documento scritto basato sugli ulteriori contatti avuti con i proprietari degli appezzamenti posti nel territorio di risanamento formalmente determinato, con gli affittuari, inquilini ed altri aventi titoli al fine di assicurarne, fin dove possibile, la partecipazione attiva alla realizzazione del risanamento. Il comune deve anche sentire i lavoratori impiegati nelle aziende della zona.

Con i proprietari, la cui partecipazione alla realizzazione del risanamento non è possibile, il comune deve discutere i problemi connessi con l'alienazione dei loro fondi o con la loro eventuale successiva riacquisizione di proprietà o di altri diritti su terreni.

A tutti gli interessati può essere concesso un certo tempo per prendere posizione. Ognuno poi può prendere visione del documento redatto a conclusione di questa fase di contatti, naturalmente per la parte che lo riguarda.

Il lavoro preparatorio del risanamento si conclude con la redazione di un piano di edificazione per il territorio di risanamento formalmente determinato. Questo tipo di piano è redatto conformemente alla BBG ed in specie ai suoi articoli 9 e 30. Nel piano in particolare devono essere indicati gli edifici che in tutto o in parte devono essere eliminati nella realizzazione del risanamento, perchè

appunto non corrispondono alle determinazioni del piano di edificazione e quelli che devono rimanere inalterati sulla base dell'art. 1 comma 5 della BBG (conservazione di strade, edifici, piazze o parti di località di significato storico, artistico o urbanistico) e sulla base di specifiche disposizioni del Land per la difesa e la conservazione di monumenti naturali o di edifici.

Non appena il piano di edificazione è divenuto vincolante sussiste l'obbligo di avvertire i proprietari, gli inquilini, gli affittuari ed altri eventuali aventi titolo interessati ad edifici o costruzioni che in tutto o in parte devono essere demoliti. Se al momento della determinazione formale del territorio di risanamento è in vigore un piano di edificazione, l'informazione di cui sopra è da farsi non appena la determinazione formale diviene vincolante nei suoi effetti di diritto.

Strettamente connesso con la pianificazione è il problema delle aree di compensazione e di integrazione previste dall'art. 11. Basta riportare i termini di legge per comprenderne il significato e l'importanza.

Infatti dalle indagini preparatorie e dal piano di edificazione disposto per il territorio di risanamento formalmente determinato può risultare (anzi, sicuramente risulterà) che per il raggiungimento dello scopo devono essere prese in considerazione aree al di fuori dello stesso territorio di risanamento. E ciò al fine di consentire l'edificazione di costruzioni o di impianti di compensazione per il dislocamento di abitanti o di aziende dal territorio di risanamento o di impianti necessari per i servizi pubblici connessi con il risanamento. Allora, in tale situazione il comune può formalmente impiegare per questo scopo appropriate aree, servendosi per la loro determinazione delle stesse disposizioni previste per il risanamento vero e proprio.

Anche per le aree così determinate viene stabilito il piano di edificazione, nel quale per i singoli appezzamenti può essere fissata la particolare utilizzazione necessaria per il raggiungimento dello scopo prefissato. Oltre a ciò possono anche essere indicate specifiche disposizioni, che servano a garantire il collocamento di determinati gruppi di popolazione secondo quanto suggerito dal piano sociale.

### C) Fase di realizzazione.

Premessa fondamentale allo studio di questa fase è la definizione delle misure di ordinamento (*Ordnungsmassnahmen*) e di quelle di edificazione (*Baumassnahmen*) nel territorio di risanamento formalmente determinato (art. 12).

Alle misure di ordinamento appartengono il rioridnamento del suolo, il trasferimento di abitanti e di aziende, la rimozione di costruzioni, l'urbanizzazione e le altre misure che sono necessarie affinché possano poi essere realizzate le misure di edificazione. A queste ultime appartengono invece la riedificazione e l'ammodernamento di costruzioni, l'edificazione di costruzioni e di impianti di compensazione, l'erezione di impianti di servizio pubblico condizionati dal risanamento e la realizzazione di ogni sfruttamento previsto dal piano di edificazione.

Le costruzioni e gli impianti di compensazione, gli impianti di utilità pubblica condizionati dal risanamento possono essere disposti anche al di fuori del territorio di risanamento, ma in questo caso è necessario procedere alla determinazione formale prevista dall'art. 11.

Il comma 2 prevede il caso di appezzamenti che servono alla difesa del paese, alla polizia, alla difesa civile oppure sui quali si trovano impianti per telecomunicazioni ecc. In questi casi le misure di risanamento possono essere realizzate solo con il consenso degli enti utilizzatori. Però, norma senza dubbio interessante, gli utilizzatori devono dare il loro consenso se, pure considerando lo svolgimento dei loro compiti, esiste un prevalente interesse pubblico alla realizzazione delle misure di risanamento.

Principio fondamentale per la realizzazione del risanamento (art. 13) è che le misure di ordinamento sono di competenza del comune, mentre le misure di edificazione rimangono assegnate ai proprietari, per quanto essi siano in grado di garantirne la realizzazione. Il comune però può cedere in tutto o in parte ai proprietari la realizzazione delle misure di ordinamento sulla base di uno specifico contratto, nel quale tra l'altro possono essere fissati i rapporti finanziari. Viceversa il comune deve curare la realizzazione anche delle misure di edificazione o intraprenderle, se la loro realizzazione non è garantita dai proprietari.

È previsto che i proprietari di appezzamenti disposti nel territorio di risanamento o in parte di esso si costituiscano in persona giuridica per la realizzazione del risanamento o di determinate sue misure. Allora questa persona giuridica subentra ai proprietari, purchè essi le abbiano conferito i loro appezzamenti.

L'art. 14 infine prevede la costituzione di proprietari di terreni, affittuari, inquilini, altri aventi titolo e pure terzi in una comunità di risanamento, avente lo scopo esclusivo di realizzare in comune il risanamento. La comunità (*Sanierungsgemeinschaft*) è persona giuridica di diritto privato; la sua definizione è lasciata a successive norme di legge.

### D) Particolari disposizioni di diritto fondiario.

Nella motivazione ufficiale al progetto governativo risulta precisato che «le prescrizioni di diritto fondiario sono contraddistinte dallo sforzo di superare la naturale situazione di tensione tra libertà e vincolo del proprietario terriero nell'ambito delle misure urbanistiche di risanamento e di sviluppo con un accomodamento ben soppesato tra le necessità della collettività e quelle dei proprietari interessati».

D'altra parte i commentatori ricordano che la pratica degli ultimi dieci anni ha mostrato come le disposizioni della BBG non siano state sufficienti a realizzare misure di risanamento di grande impegno; di qui la necessità che nella StBauFG fosse dato maggiore rilievo all'impegno sociale della proprietà. Vediamo dunque come e se è proprio vero.

In primo luogo la legge mette in evidenza una limitazione notevole del diritto di disporre, che per definizione classica è legato proprio al concetto di proprietà. Infatti (art. 15) nel territorio di risanamento formalmente determinato necessitano di autorizzazione scritta le seguenti operazioni su terreni:

- 1) l'alienazione per negozio giuridico di un appezzamento o di un diritto ereditario di costruire;
- 2) il passaggio di un diritto gravante un appezzamento, che non sia però connesso con le misure di edificazione già previste dall'art. 12 commi 1 e 2;
- 3) il contratto obbligazionario per il quale viene fondata una obbligazione su uno dei negozi ricordati precedentemente;

4) l'accordo per il quale cessa di esistere o viene prorogato un contratto obbligatorio sull'uso o sul godimento di un appezzamento, edificio o parte di edificio, contratto avente validità per più di un anno;

5) la suddivisione di un fondo.

Parimenti e sempre in un territorio di risanamento formalmente determinato necessitano di autorizzazione scritta le operazioni che

1) apportino importanti modificazioni alla superficie esterna o altre modificazioni che aumentino sostanzialmente il valore degli appezzamenti;

2) erigano o modifichino costruzioni normalmente non necessitanti di autorizzazione con l'effetto di realizzare incrementi di valore;

3) erigano o modifichino costruzioni che normalmente necessitano di autorizzazione;

4) rimuovano costruzioni per la cui erezione sarebbe necessaria una licenza edilizia.

L'autorizzazione è concessa dal comune. In alcuni casi può essere accordata anche a termine o a condizioni o vincolata ad oneri. Allora però la parte contrattuale colpita ha diritto di rinunciare al contratto entro un mese dal momento in cui la decisione è divenuta definitiva.

L'amministrazione comunale deve decidere entro tre mesi dalla presentazione della domanda. Se l'esame della domanda nel frattempo non è terminato, l'amministrazione può prorogare per altri tre mesi il tempo a propria disposizione, ma deve esserne informato il richiedente. L'autorizzazione si intende concessa se essa non viene negata entro il periodo prescritto.

Naturalmente base fondamentale per la decisione devono essere le conseguenze dell'operazione richiesta sul risanamento. Non può essere addotta altra ragione. Infatti, sempre l'art. 15 (comma 3) prescrive che l'autorizzazione può essere negata solo quando si ha motivo di ritenere che la progettata operazione renda impossibile la realizzazione del risanamento o la aggravi sensibilmente o sia tale da contrastare lo scopo del risanamento stesso. È da notare che un sostanziale aggravamento del risanamento si presenta anche quando in una operazione di diritto, di quelle viste più sopra, il controvalore stabilito supera il valore che le competerebbe in base alle disposizioni della stessa legge (art. 23). In questo caso però è necessario che l'amministrazione co-

munale interessi la commissione peritale già prevista dall'art. 137 della BBG.

L'autorizzazione invece deve essere concessa nei corrispondenti casi previsti quando gli interessati, per sé, per gli aventi diritto e per gli eredi rinuncino alle indennità corrispondenti all'incremento di valore. È evidente infatti che così viene a cadere la causa prima del temuto aggravio sul risanamento.

Altra norma prevista, del resto abbastanza ovvia, è quella per la quale nessuna autorizzazione è richiesta per progetti o procedimenti di diritto nei quali l'amministrazione comunale stessa o l'eventuale esponente del risanamento compaiono come proprietari o contraenti.

Invece sono piuttosto da ricordare i seguenti due aspetti di diritto, dei quali può avvantaggiarsi il proprietario:

1) se gli è negata l'autorizzazione egli può richiedere che il comune si accoli il fondo interessato, se e in quanto questo non è più economicamente sfruttabile, anche in maniera diversa, purché consentibile;

2) se le superfici di un'azienda agricola o forestale giacciono in parte dentro e in parte fuori di un territorio di risanamento, il proprietario può pretendere dal comune l'assunzione (*Uebnahme*) di tutto il fondo fino alla sottrazione stessa della proprietà, purché questo passaggio non comporti per il comune alcun gravame di natura tale che non possa essergli richiesto. Comunque il comune non può rifiutarsi, quando gli appezzamenti posti al di fuori del territorio di risanamento non possono più essere utilizzati in misura appropriata sotto l'aspetto costruttivo od economico.

La legge quindi, nell'articolo 17, riprende l'istituto della prelazione già introdotto dalla BBG, amplificandolo, anzi liberandolo da ogni pastoia che veniva espressa, in alcuni casi, dalla legge generale. Infatti la StBauFG detta semplicemente che in un territorio di risanamento formalmente determinato sussiste a favore del comune un diritto di prelazione nell'acquisto di appezzamenti di terreno, costruiti o non costruiti. È vero che la nuova legge fa riferimento ad alcuni articoli della BBG confermandone la validità, ma è altrettanto vero che questi articoli (il 24 commi da 2 a 5, il 27 ed il 28) sono quelli che riguardano disposizioni generali, l'esercizio del diritto in favore di altri e il problema dell'indennità

per diritti precedenti. Le altre disposizioni della BBG non sono affatto riprese e quindi sono da ritenersi superate nel caso del risanamento. In particolare non è affatto ricordata l'applicazione dell'art. 27 (« Particolare diritto di prelazione per appezzamenti non costruiti ») con tutte le concessioni che faceva e nello stesso tempo le gravi limitazioni che poneva, tali da rendere praticamente inoperante la norma stessa.

La StBAuFG postula semplicemente il diritto di prelazione. Anzi amplia espressamente la possibilità che il comune eserciti tale diritto in favore di un esponente del risanamento anche al di là di quanto previsto dalla BBG.

Altro istituto, che in qualche modo rientra nell'ordine di idee dell'istituto di prelazione, è quello previsto dall'art. 18, secondo il quale, quando in base all'art. 15 già visto è negata l'autorizzazione ad un negozio giuridico relativo all'alienazione di un appezzamento, il comune può far noto al proprietario che l'amministrazione comunale stessa prende in considerazione l'acquisizione dell'appezzamento (*gemeindliches Grunderwerbsrecht*). Il comune può esercitare tale diritto anche in favore di un esponente del risanamento (nel senso che vedremo). In questo caso il comune garantisce accanto all'esponente del risanamento per le obbligazioni che ne derivano.

Il comune deve esprimere la sua volontà entro un mese dalla data in cui è divenuta incontestabile la decisione negativa circa la richiesta di autorizzazione al negozio giuridico progettato. Prima di esercitare il diritto di acquisizione del terreno il comune inviterà il proprietario ad una discussione. Se questa non raggiunge risultati positivi, entro i sei mesi dalla prima comunicazione il comune può dichiarare definitivamente che acquisisce l'appezzamento al valore normativo determinato in base al successivo articolo 23.

Premesso che il diritto di acquisizione può essere esercitato solo se l'operazione è necessaria per la realizzazione del risanamento, la legge precisa che il proprietario può allontanare da sé l'esercizio del diritto di acquisizione del terreno da parte del comune, purché dichiarare per iscritto che intende realizzare egli stesso il risanamento e renda credibile che egli può terminare l'operazione entro un appropriato termine. La legge chiama tale azione del proprie-

tario *Abwendung* (allontanamento, azione per stornare).

La decisione del comune di acquisire il terreno può essere contestata sul piano giudiziario. Il tribunale in questo caso, a richiesta, può decidere in primo luogo sull'ammissibilità del diritto di acquisizione, quindi sugli altri elementi.

Divenuta incontestabile la decisione di procedere all'acquisizione, la proprietà dell'appezzamento si trasmette sul comune, il quale subentra al proprietario anche per i diritti personali esistenti sull'appezzamento, che danno titolo al possesso o all'utilizzazione dell'appezzamento o che ne limitano il godimento. Il comune assume anche eventuali carichi ipotecari al posto del proprietario fino all'ammontare del diritto ipotecario stesso, ma non oltre il valore di mercato dell'appezzamento.

I successivi istituti previsti dalla legge possono essere raggruppati insieme per affinità tematica. Essi sono: l'ordine di demolizione (art. 19), l'ordine di edificazione (art. 20) e l'ordine di ammodernamento (art. 21).

Se nella realizzazione di un risanamento un edificio o altro impianto costruito, nel territorio di risanamento formalmente determinato, deve essere eliminato in tutto o in parte e l'eliminazione è necessaria subito, allora il comune, dopo l'entrata in vigore del piano di edificazione, può obbligare il proprietario e gli altri aventi titolo all'utilizzazione a permetterne l'eliminazione. Per questo è necessario però che l'edificio non corrisponda a quanto stabilito dal piano di edificazione e non ammetta opera di ricostruzione o, a causa delle cattive condizioni, non possa più essere ammodernato.

Tale decisione può essere emanata per locali di abitazione solo se al momento dell'operazione è disponibile per i suoi abitanti altro appropriato locale di abitazione. Per un edificio che serva soprattutto per scopi professionali od attività artigianali-industriali, se il detentore del locale aspira ad una dislocazione diversa, allora la decisione può essere presa solo se al momento dell'operazione è disponibile altro idoneo locale ad appropriate condizioni.

Se con l'operazione di eliminazione al proprietario sorgono pregiudizi nelle proprie capacità, allora egli ha diritto ad una indennità da parte del comune. Al posto dell'indennità il proprietario può richiedere l'assunzione dell'appezzamento, se, in con-

siderazione dell'ordine di demolizione, non gli è più conveniente mantenerlo.

In base invece ad un ordine di edificazione il comune può pretendere che il proprietario di un appezzamento posto in un territorio di risanamento formalmente determinato costruisca il suo appezzamento entro un appropriato termine e corrispondentemente alle determinazioni del piano di edificazione oppure adatti un edificio esistente alle determinazioni del piano stesso. Condizione essenziale è che la pronta edificazione sia necessaria alla realizzazione del risanamento. Il proprietario comunque può richiedere che il comune assuma l'appezzamento, se egli può dimostrare che non gli è possibile disporre di un finanziamento sopportabile.

Al fine di agevolare od accelerare il risanamento un ordine di edificazione può essere emanato nei confronti di più proprietari come ordine di realizzare il progetto stesso collettivamente ed in sintonia.

Se il proprietario non adempie alla prescrizione di edificazione, il comune può richiedere l'espropriazione dell'appezzamento a suo favore o a favore di persona disposta alla costruzione e che faccia credibile di essere in grado di costruire l'appezzamento entro un appropriato termine.

Se invece un edificio, che nella realizzazione di un piano di risanamento non deve essere eliminato, presenta nelle sue condizioni interne ed esterne manchevolezze la cui eliminazione è necessaria per il conseguimento dello scopo del risanamento, allora il comune è tenuto in un primo tempo a dibattere con il proprietario sui modi per eliminare queste manchevolezze. Solo in un secondo momento, se il proprietario non è pronto ad aderire, il comune trasforma l'invito in ordine, assegnando un appropriato termine per l'esecuzione dei lavori. Se infine il proprietario non dà seguito all'ordinanza dell'amministrazione comunale, questa può sostituirsi al proprietario e realizzare le misure di ammodernamento o farle realizzare da terzi.

Si intende che un edificio presenta manchevolezze, quando non corrisponde alle generali richieste in sane condizioni di abitazione e di lavoro. E proprio perchè le condizioni si basano sul concetto di generalità, il comune non può porre condizioni più alte di quelle che sono generalmente richieste nel normale diritto sull'edilizia. Rimane del resto

inalterata ogni altra facoltà delle competenti autorità di ordinare misure sulla base di altre prescrizioni di diritto, in particolare per la difesa dai pericoli.

Sempre nell'ambito del diritto fondiario la legge (art. 22) detta infine alcune norme specifiche per rendere l'espropriazione più aderente al caso del risanamento. A me sembra che i punti salienti siano i tre seguenti:

— È confermato che l'atto espropriativo deve essere preceduto da un serio tentativo di giungere ad una libera acquisizione. A questo fine e al fine di poter quindi ammettere l'espropriazione, una offerta sul prezzo deve essere considerata adeguata quando corrisponde al valore dell'appezzamento determinato secondo l'art. 23.

— In un territorio di risanamento formalmente determinato non è da applicare l'art. 89 della BBG, il quale imponeva al comune l'obbligo di alienazione degli appezzamenti espropriati e non utilizzati.

— Se una espropriazione è ammissibile in favore del comune, essa può aver luogo anche a favore di un esponente del risanamento.

La StBauFG non di rado fa riferimento al valore del terreno determinato in base all'art. 23. Ebbene, questo articolo non sembra che apporti concetti nuovi di un certo significato. Non fa altro che ribadire quello che la tecnica giuridica, anche italiana, aveva ammesso da decenni.

In particolare:

— Nella valutazione di compensi ed indennizzi, incrementi di valore, intervenuti a causa della prospettiva del risanamento, della sua preparazione o della sua realizzazione, sono da prendere in considerazione solo in quanto e se gli interessati hanno prodotto incrementi di valore con proprie spese ed in *maniera ammissibile*. Sono invece da prendere in considerazione modificazioni nelle generali situazioni di valore sul mercato dei terreni.

— Nella valutazione di compensi ed indennizzi in conseguenza di misure che servono alla preparazione o alla realizzazione del risanamento in un territorio di risanamento formalmente determinato, un accordo non viene preso in considerazione se e in quanto esso vistosamente si allontana dagli usuali accordi relativi ad aree simili, che non siano però in territori di risanamento formalmente determinati, e le situazioni di fatto giustifichino la supposi-

zione che l'accordo stesso sia stato stipulato per conseguire un compenso o un indennizzo.

### E) *Privatizzazione.*

In un risanamento il comune agisce come intermediario o, meglio, quale catalizzatore o centro propulsore. La legge non consente al comune di tesoriare eventuali acquisti fatti in fase di realizzazione di risanamento per costituirne dei demani. L'operazione successiva è quindi quella che la legge indica come dovere di alienazione del comune (*Veräußerungspflicht der Gemeinde*) ma che con un neologismo viene chiamata *Privatisierung*, cioè restituzione dei lotti in mani private.

Questo argomento è trattato dall'articolo 25.

Il comune dunque è tenuto ad alienare gli appezzamenti che ha acquisito dopo la determinazione formale del territorio di risanamento, ai fini del risanamento stesso, in contrattazione libera o in applicazione delle disposizioni di questa legge od eventualmente della BBG. Da tale obbligo sono naturalmente escluse le superfici, che in un piano di edificazione siano indicate necessarie per i servizi pubblici, per il traffico, per l'approvvigionamento, per le zone verdi o che occorranno come terreni di scambio o compenso o terreni per indennizzi.

Nell'adempimento di questo obbligo il comune deve prendere in considerazione le persone, che nella realizzazione del risanamento hanno trasferito appezzamenti oppure che in un procedimento di ricomposizione particellare o in uno di espropriazione abbiano perso appezzamenti, purchè in compenso non abbiano già ricevuto altro terreno o particolari diritti fondiari o quote su fondi immobiliari. Hanno diritto di preferenza i precedenti proprietari, che non abbiano altra proprietà terriera o ne abbiano solo in modesta misura, ed i precedenti proprietari che nel territorio di risanamento abbiano perduto locali di abitazione o di lavoro di loro esclusivo uso.

Il comune deve effettuare l'alienazione, nella misura del possibile, prima che si sia proceduto ad edificare, a persone desiderose di costruire e tali da dare affidamento che costruiranno gli appezzamenti entro un appropriato termine e secondo le disposizioni del piano di edificazione. Ad agricoltori ed a conduttori di aziende forestali, che nella realizza-

zione del risanamento hanno dovuto trasferire o cedere appezzamenti, devono essere offerti terreni adatti ad utilizzazione agricola o forestale. Gli altri appezzamenti devono essere trasferiti prendendo in considerazione lo scopo del risanamento e la possibilità di soddisfare la più ampia cerchia di popolazione.

Il comune, nell'adempire al suo dovere di alienazione, deve scegliere, in vista del conseguimento utile ed economico dello scopo del risanamento, una delle seguenti forme di diritto:

- 1) trasferimento di proprietà su appezzamenti,
- 2) fondazione di particolari diritti su appezzamenti,
- 3) trasferimento della proprietà su una persona giuridica, alla quale i beneficiari siano interessati come soci o membri,
- 4) trasferimento della proprietà su un fondo immobiliare.

L'appezzamento o il diritto è da alienare al prezzo di mercato, come risulta attraverso il riordinamento di diritto e di fatto del territorio di risanamento. Per una opportuna valutazione può essere interessato il collegio peritale previsto dalla BBG.

Infine la legge prescrive che, se per il raggiungimento dello scopo del risanamento è necessario offrire un appezzamento a persone diverse da quelle previste in precedenza, allora il comune deve preoccuparsi di offrire alle persone, che così risultano escluse dal risanamento, appezzamenti o diritti al di fuori del territorio di risanamento con le stesse norme valide per il risanamento stesso.

Negli articoli immediatamente successivi la legge prende in considerazione situazioni di locazione ed affittanza. Si tratta senza dubbio di casi interessantissimi specie per quanto concerne la giurisprudenza pratica, ma non credo che lo siano altrettanto nel quadro generale di questo lavoro.

### F) *Esponenti del risanamento ed altri incaricati.*

Argomento importantissimo, specie in relazione alla fase realizzativa di un risanamento e non foss'altro perchè si definisce una buona volta la figura di questo enigmatico « esponente del risanamento », che abbiamo visto comparire spesso nel corpo della legge.

In base all'art. 33 il comune, per l'adempimento dei compiti che gli spettano nella preparazione o nella realizzazione del risanamento, può servirsi di un idoneo incaricato. In particolare poi il comune può trasferire ad un'impresa, opportunamente scelta come dirà l'art. 34 perchè riconosciuta in grado di adempiere i doveri di esponente del risanamento, i seguenti compiti:

- 1) realizzazione delle misure di risanamento che in base all'art. 13 spettano al comune;
- 2) acquisizione d'ordine del comune di appezzamenti o di diritti su di essi, necessari per la preparazione o la realizzazione del risanamento;
- 3) amministrazione dei mezzi finanziari, che il comune direttamente o per incarico di altro ente ha messo a disposizione per il risanamento.

Naturalmente, l'amministrazione comunale non potrà trasmettere facoltà sovrane, che devono ricadere necessariamente sempre e solo sul comune stesso. D'altra parte questi non può trasferire l'elaborazione dei piani direttori dell'edilizia ed i compiti connessi con la qualifica di esponente del risanamento alla medesima impresa o ad imprese tra di loro collegate giuridicamente od economicamente.

Perchè un'impresa possa assumere i compiti di esponente del risanamento deve trattarsi (art. 34)

- 1) di un'impresa già riconosciuta come organo della politica statale sulle abitazioni in base alle leggi sull'edilizia di pubblica utilità;
- 2) di un'impresa dichiarata di pubblica utilità;
- 3) di un'impresa sugli insediamenti di pubblica utilità;
- 4) di una libera impresa edilizia, in quanto essa stessa non è di fatto un'impresa di costruzioni o non è collegata ad un'impresa di costruzioni;
- 5) un'altra impresa, alle stesse condizioni previste per il n. 4.

L'impresa poi deve soddisfare al presupposto di essere appropriata per la sua attività e le sue condizioni economiche ad adempiere regolarmente i compiti di esponente del risanamento. Le persone chiamate a rappresentarla ed il personale dirigente devono possedere la necessaria fidatezza professionale. Del resto l'impresa, se in virtù di altra legge non è soggetta ad una verifica annuale delle attività e delle condizioni economiche, deve essere assoggettata ad una prova siffatta. Se riconosciuta idonea,

viene dichiarata tale dalle competenti autorità del Land.

Il comune e l'esponente del risanamento (art. 35) concordano in un contratto scritto i compiti, che l'esponente ha da adempiere per il risanamento stesso, la sua posizione di diritto, l'appropriato compenso, mentre il comune rilascia l'autorizzazione ad impartire direttive.

Per quanto riguarda la posizione di diritto, l'art. 35 distingue le operazioni di cui ai numeri 1 e 2 dell'art. 33 da quelle previste dal n. 3. Nel primo caso (realizzazione del risanamento ed acquisizione di fondi) l'esponente adempie i compiti trasmessigli dal comune o in nome proprio per conto del comune come fiduciario o in nome proprio per conto proprio. Nel secondo caso (amministrazione dei mezzi finanziari) egli può agire solo in nome proprio per conto del comune, come suo fiduciario.

L'esponente del risanamento è tenuto ad alienare, secondo l'art. 25 e le direttive del comune, gli appezzamenti, che egli abbia acquisito in base al trasferimento del compito per la preparazione o la realizzazione del risanamento. Egli è tenuto a dichiarare al comune gli appezzamenti, che non ha alienato, e a richiesta del comune deve provvedere a trasferirli a terzi o al comune stesso.

Se all'esponente del risanamento il compito è trasferito come fiduciario del comune, allora egli adempie questo compito con un patrimonio fiduciario in nome proprio per conto del comune (art. 36).

Al patrimonio fiduciario, che l'esponente del risanamento deve amministrare separatamente da ogni altro patrimonio, appartengono i mezzi, che il comune pone a disposizione dell'esponente del risanamento per l'adempimento del compito. Allo stesso patrimonio appartiene anche ciò che l'esponente acquisisce con i mezzi del patrimonio fiduciario o sulla base di un diritto ad esso pertinente o come compenso per la distruzione, il danneggiamento o la sottrazione di un bene appartenente al patrimonio fiduciario.

L'esponente del risanamento può assumere mutui ed incamerarli nel patrimonio fiduciario solo con il consenso del comune. L'amministrazione comunale garantisce l'adempimento delle obbligazioni, che l'esponente del risanamento copre con il patrimonio fiduciario.

Terminato il proprio compito, l'esponente del risanamento agente come fiduciario rende conto al comune della sua attività. Allora egli deve trasferire al comune stesso il patrimonio fiduciario, in particolare gli appezzamenti che non ha alienato. Dal momento del trasferimento garantisce il comune al posto dell'esponente per le obbligazioni ancora esistenti e per le quali l'esponente ha garantito con il patrimonio fiduciario.

#### G) *Finanziamento del risanamento.*

Dopo la formale determinazione del territorio di risanamento e la conseguente preparazione del piano di edificazione il comune appresta (art. 38) per la realizzazione del risanamento il progetto economico con il piano finanziario, che dovrà essere presentato alla superiore autorità amministrativa. Nella loro preparazione il comune deve conciliare questi documenti con le previsioni, sempre relative ai costi ed al finanziamento, degli altri esponenti di pubblici interessi, il cui ambito è toccato dal risanamento stesso. Ai medesimi il comune può richiedere le necessarie informazioni sulle loro intenzioni e sui costi delle operazioni da essi previste.

In ordine generale di idee sono a disposizione per la realizzazione del risanamento i cosiddetti mezzi (finanziari) di promovimento del risanamento (*Sanierungsförderungsmittel*, art. 39). Essi possono essere forniti dallo stato federale, dai Länder, da comuni e da unioni di comuni ed eventualmente da altre pubbliche amministrazioni economiche. Essi devono essere usati essenzialmente a copertura dei costi della preparazione del risanamento, dei costi delle misure di ordinamento e di quelle di ammodernamento. Solo se lo scopo del risanamento non potesse essere conseguito altrimenti, gli stessi fondi possono essere impiegati pure per la copertura dei costi di acquisizione di terreni come per la copertura di altri costi del risanamento, tra cui in particolare quelli relativi all'impianto di servizi pubblici.

Questi fondi in genere sono assegnati al comune, per quanto il comune stesso realizza le misure o comunque è tenuto a sopportarne i costi.

La legge precisa naturalmente la forma o le forme con cui vengono concessi i fondi, ma non mi sembra che sia il caso di addentrarsi qui in una casi-

stica particolareggiata, che esulerebbe dai nostri interessi immediati.

Per costi di preparazione del risanamento (art. 40) si intendono in particolare i costi delle indagini preparatorie, delle trattative con gli interessati, della determinazione formale del territorio di risanamento, dell'elaborazione del piano sociale e della redazione del piano direttore dell'edificazione. Per la copertura di questi costi i mezzi di promovimento possono essere concessi anche prima della formale determinazione del territorio.

Per quanto concerne le misure di ordinamento il principio fondamentale, ribadito dal primo comma dell'art. 41, è che i costi relativi devono essere sopportati dal comune, conformemente al principio che le misure stesse devono essere realizzate dall'amministrazione comunale. Infatti, ribadisce la legge, per costi delle misure di ordinamento si intendono tutti quei costi che insorgono per la realizzazione delle misure già viste all'art. 12. Però, precisa la legge, in particolare appartengono a tali costi anche

- le indennità, in quanto attraverso esse non si è conseguito alcun controvalore,
- le cosiddette spese per appianamento o agguagliamento di asperità, che vedremo meglio in seguito,
- costi per l'attuazione del piano sociale, in quanto esse sorgano nella realizzazione di misure di ordinamento, in particolare per il trasferimento di persone o di impianti.

Giustamente la legge esclude le spese proprie dell'amministrazione comunale e le spese per le opere che ai sensi della BBG (art. 128, comma 3) non possono considerarsi come opere di urbanizzazione in senso stretto.

Sempre in questo articolo la legge prevede (comma 4 e seguenti) l'istituzione di un contributo di appianamento (*Ausgleichsbetrag*) a carico del proprietario di un appezzamento posto in un territorio di risanamento formalmente determinato. Questo contributo deve esprimere l'aumento di valore realizzato dall'appezzamento con il risanamento e deve essere pagato a chiusura dell'operazione. È ammesso però che il comune richieda anticipazioni, non appena siano state realizzate le opere previste su quel dato appezzamento capaci di influenzarne l'utilizzazione.

L'incremento di valore consiste nella differenza tra il valore che sarebbe risultato per l'appezzamento, quando il risanamento non fosse stato neppure previsto, e il valore che risulta per l'appezzamento a seguito del riordinamento giuridico e reale del territorio di risanamento. Se i confini sono stati variati o se al proprietario è stato assegnato un altro appezzamento in un procedimento di ricomposizione o comunque su altra base, il contributo viene sempre determinato come differenza.

Sull'entità del contributo sono da conteggiare (in senso positivo o negativo, a seconda dei casi)

— i vantaggi o gli incrementi di valore sorgenti dal risanamento, che siano già stati presi in considerazione in un procedimento di ricomposizione o in un caso di espropriazione,

— gli aumenti di valore che il proprietario, debitamente autorizzato, ha conseguito con proprie spese,

— i costi delle misure di ordinamento che gravano sui proprietari.

L'art. 42 prevede un corrispondente contributo nel caso di fabbriche disposte in un territorio di risanamento, che traggono vantaggio da un risanamento, aziende che prima dell'operazione agivano negativamente con gravi, sostanziali inconvenienti nella situazione ambientale-urbanistica della zona. Come vantaggio vale in particolare l'aumento di valore dell'azienda o il risparmio nelle spese, che l'azienda stessa avrebbe dovuto sostenere per escludere gli effetti negativi o almeno diminuirli.

Un tale contributo può essere imposto solo in quanto e per la parte in cui il vantaggio sopra precisato supera l'aumento di valore, dovuto al risanamento, dei suoi appezzamenti disposti nel territorio di risanamento.

Abbiamo già visto che i cosiddetti mezzi di promovimento del risanamento possono essere usati anche per opere di rinnovamento. L'art. 43 precisa che essi possono essere usati in questo caso solo come sovvenzioni e per la parte che eventualmente non sia da sopportare dal proprietario. Poiché, sempre secondo questo articolo, norma fondamentale è che le spese, che un proprietario sostiene in esecuzione di un ordine di ammodernamento, ricadono su di lui, in quanto egli le può coprire con mezzi propri o esterni e può procurarsi con i pro-

venti dell'edificio i fondi per le spese in conto capitale e per i costi addizionali di amministrazione.

Similmente la legge si comporta per il caso di un edificio di valore storico, artistico od urbanistico, il cui proprietario si è impegnato con il comune ad eseguire lavori di conservazione, restauro o di adattamento per un giusto impiego.

In base all'art. 44 possono essere impiegati mezzi di promovimento del risanamento per il trasferimento in altro luogo di un impianto industriale colpito dal risanamento o di un'azienda agricola o forestale (sempre che non intervengano altre disposizioni di legge). Lo stesso vale, se una azienda con il risanamento è così pregiudicata che si è resa necessaria una importante modifica dell'impianto costruito.

Successivamente e precisamente con l'articolo 45 la legge affronta l'argomento delle misure di edificazione già viste all'art. 12 e che sappiamo spettare ai singoli proprietari. Conseguentemente la legge stabilisce che i costi della nuova edificazione e della costruzione di compenso (scambio) sono sostenuti dal proprietario come committente. Saggiamente la legge aggiunge che il comune deve consigliare e sostenere il proprietario nell'approvvigionarsi di mezzi finanziari, ma più saggiamente ancora aggiunge che possono essere impiegati anche i mezzi di promovimento del risanamento, quando non siano disponibili altri mezzi pubblici e soprattutto sia da temere che un risanamento incominciato non possa altrimenti essere concluso. Lo stesso uso dei fondi di promovimento può farsi, se è necessaria l'eliminazione di sconci urbanistici nel territorio di risanamento, in particolare di condizioni malsane nelle abitazioni.

L'amministrazione concede i fondi, nei limiti precedenti, ma ne accentua la funzione sociale. Infatti in base all'art. 46, nel concedere mezzi di promovimento per misure di nuova edificazione o per edifici di scambio, può essere richiesto il vincolo che le abitazioni siano concesse in affitto solo a coloro che sono in cerca di casa come risulta da indicazione del comune.

Ottimisticamente la legge prevede il caso che dopo la realizzazione del risanamento e il trasferimento del patrimonio fiduciario al comune, si abbia un'eccedenza delle entrate conseguite nella preparazione e nella realizzazione del risanamento rispetto

alle spese reali. Questa eccedenza è da ripartire tra i proprietari degli appezzamenti posti nel territorio di risanamento.

#### H) *Chiusura del risanamento.*

La chiusura del risanamento riguarda fondamentalmente questi tre argomenti: cessazione degli effetti di diritto per singoli appezzamenti (art. 50), revoca della formale determinazione del territorio di risanamento (art. 51), diritto al retrotrasferimento (art. 52).

In base all'articolo 50 il risanamento può essere dichiarato concluso per un singolo appezzamento o fondo, quando esso è stato costruito o viene utilizzato uniformemente alle determinazioni del piano di edificazione o se ne è stato realizzato il richiesto ammodernamento. Il comune può dichiarare concluso il risanamento per un dato appezzamento anche quando l'edificazione o la nuova utilizzazione o l'ammodernamento possono seguire in un tempo successivo senza pericolo per l'esito del risanamento nel complesso.

Realizzato il risanamento viene invece revocata la decisione circa la formale determinazione del territorio di risanamento. Può essere dichiarata la stessa revoca quando il risanamento si mostri irrealizzabile, in particolare perchè non si sono potuti procurare i necessari mezzi di finanziamento o perchè l'operazione dovrà essere imposta su basi diverse. In questi casi la revoca può limitarsi ad una parte del territorio sottoposto a disciplina di risanamento.

Una decisione di revoca necessita dell'approvazione delle superiori autorità amministrative. Approvata la revoca, si rettificano in conseguenza i piani e si chiede al catasto di cancellare le annotazioni.

Se la decisione sulla formale determinazione del territorio di risanamento infine viene revocata perchè il risanamento stesso risulta irrealizzabile, il primitivo proprietario di un appezzamento ha il diritto di rivalersi sull'attuale proprietario richiedendo il retrotrasferimento dell'appezzamento, se naturalmente egli stesso non era stato compensato con terreni appropriati o con particolari diritti fondiari. Questo diritto deve essere fatto valere entro due anni dalla data della revoca. Il primitivo proprietario pagherà, come prezzo di acquisto, il valore

venale che l'appezzamento ha al momento del retrotrasferimento. La legge prevede una casistica che non ci interessa in modo particolare.

#### III. *Misure di sviluppo.*

Abbiamo già visto al principio di questa analisi come per misure di sviluppo la legge intenda, sia pure suddividendola in diversi casi, la creazione di nuovi centri abitati. In realtà la legge non conosce alcun criterio quantitativo. Non pone quindi dimensioni minime. L'unico metro offerto è quello della corrispondenza alle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land. È evidente quindi che, se pure non esiste un minimo legale, ne esiste uno funzionale. Un gruppo di pochissime case non interesserà mai la pianificazione territoriale. D'altra parte però non c'è neppure bisogno di giungere ai mastodontici progetti di 10.000 e 20.000 abitazioni per far intervenire la legge. Anzi si fa tecnicamente osservare che il problema della creazione di nuove città, in senso inglese, si presenterà difficilmente in un territorio così densamente popolato ed insediato come quello della repubblica federale.

Per quanto concerne l'iter della legge a proposito delle misure di sviluppo merita osservare due punti che mi sembrano abbastanza significativi.

In primo luogo nel progetto governativo era previsto che, con le misure di sviluppo, località esistenti potessero essere ampliate a «nuove unità di insediamento autosufficienti». La commissione di studio invece stimò non doversi imporre di necessità che nell'ampliamento di una località esistente la nuova entità dovesse avere una dotazione completa in impianti di pubblica utilità, in abitazioni e posti di lavoro insieme all'autonomia amministrativa e sociale. Più spesso poteva essere sufficiente assegnare ad un nuovo complesso edilizio una speciale funzione con conseguente limitazione nei tipi di attrezzature ed impianti. Ciò naturalmente ha comportato una maggiore flessibilità nell'uso della legge, potendola così adattare a tutti i casi che nella realtà si possono presentare; ma viene certamente da chiedersi cosa ne sia della lotta condotta nel campo dell'urbanistica contro i quartieri-dormitorio e situazioni simili.

Altro punto di un certo significato, anzi chiaramente illuminante, è di natura filologica. Il progetto di legge parlava di *Ortschaften*, la legge parla di *Orte*. Vi è una sensibile differenza, tanto che mentre mi sarebbe stato più facile tradurre il primo, il secondo con quella sua secca traduzione in *luoghi* mi lascia alquanto insoddisfatto (a meno che non ci si rifaccia alla nostra lingua cinque-seicentesca). In effetti con il termine di *Ortschaften* si insinua anche il concetto di unità di amministrazione; con *Ort* invece si prende in considerazione solo l'unità geografica. Dunque il legislatore, essendo passato dal primo al secondo termine, ha inteso senza dubbio far conoscere che non è da appuntarsi sull'unità amministrativa per ricadere nell'applicazione delle norme della legge circa le misure di sviluppo.

Procediamo ora alla solita analisi dei dispositivi, in particolare per poter constatare se essi sono veramente in grado di apportare sostanziali contributi di idee e di finanziamenti nel settore in questione.

Parallelemente a quanto già visto per il risanamento, deve essere formalmente deliberato, per mezzo di un'ordinanza di diritto, un ambito, chiamato ambito di sviluppo urbanistico formalmente determinato (art. 53; *städtebaulicher Entwicklungsbereich*).

Due sostanziali differenze sono da mettere subito in evidenza: in primo luogo che nel caso di misure di risanamento la legge usa il termine di *Gebiet*, mentre qui usa quello di *Bereich*; in secondo luogo che a fissare questo ambito non è più il comune, ma sono le autorità del Land.

Tralasciando di insistere sulla prima questione, che può apparire — ma non lo è — solo filologica, è opportuno invece intrattenersi di più sulla seconda differenza. In base alla legge, il dare una risposta ai quesiti sull'opportunità di prendere per una determinata area una misura di sviluppo, non è competenza del comune, ma del governo del Land. Ci si possono immaginare i dubbi, se non le battaglie, intorno a questo disposto. Si fa osservare però che la realizzazione delle misure di sviluppo non rientra solo nell'ambito degli interessi dei comuni. Essa serve in primo luogo interessi superiori; infatti deve corrispondere alle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land. D'altra parte si teme per l'autonomia responsabilità dei comuni.

Ma c'è chi osserva che, se ai piccoli comuni non è possibile lasciare né la decisione né la realizzazione di una misura di sviluppo, ai comuni con sufficiente forza amministrativa rimane sempre un buon margine di azione anche nell'ambito di questa legge.

A me sembra che il problema sia un altro, stia cioè nei relativi rapporti delle varie pianificazioni: una tale decisione presa dall'alto come si inserisce nella pianificazione comunale? non sarà tale da alterarla profondamente? non potrebbe manifestarsi cioè come fatto episodico, sconnesso? D'altra parte però non è da credere che la pianificazione urbanistica, come concepita in Italia, non abbia proprio in questo settore le sue pecche. Con la sua base essenzialmente e forzatamente comunale essa rende difficili azioni che corrispondono a visioni più ampie, a necessità supercomuni, anche se penetranti in ambiti strettamente locali.

Ritornando alla legge (sempre art. 53), il governo del Land può decretare l'ambito di sviluppo urbanistico, quando gli atti unitari di preparazione, pianificazione e realizzazione della misura corrispondono allo sviluppo del territorio del Land e della regione, il bene della collettività esige la realizzazione della misura di sviluppo prevista, può esserne garantita una ininterrotta realizzazione entro un lasso di tempo prevedibile e c'è da aspettarsi che un'amministrazione pubblica su basi economiche appronti i fondi nella misura che si stima necessaria.

L'ambito di sviluppo deve essere determinato con precisione nella decisione statale; esso deve essere confinato in modo tale che lo sviluppo si realizzi conformemente allo scopo. Gli appezzamenti con destinazione specifica ad uso di determinati enti possono essere introdotti nell'ambito di sviluppo solo con il consenso degli enti stessi.

Il comune richiede al catasto di inscrivere nei libri fondiari l'annotazione che viene realizzata una misura di sviluppo.

Secondo l'art. 54 la misura di sviluppo è preparata e realizzata dal comune, in base a piani di edificazione che devono essere stabiliti senza indugio; il comune quindi deve adottare tutte le misure necessarie per la realizzazione, a meno che tale compito per altre leggi non spetti ad ente diverso.

In particolare il comune ha da creare i presupposti perchè ne sorga una duratura comunità locale

la quale, secondo la sua struttura economica e la sua composizione demografica, corrisponda allo scopo della misura di sviluppo urbanistico e nella quale sia assicurata una ordinata cura della popolazione con beni e servizi proporzionati al fine da conseguire. Assunto questo che, per quanto appaia come un mezzo guazzabuglio, a me sembra il nocciolo centrale delle disposizioni.

Il comune deve acquisire gli appezzamenti nell'ambito dello sviluppo urbanistico. Quindi deve stabilire se e in quale forma di diritto i precedenti proprietari possano aspirare a successiva acquisizione di appezzamenti o diritti. Il comune deve rinunciare all'acquisto di un appezzamento

— se nella realizzazione delle misure di sviluppo non risulterà modificata specie e natura dell'utilizzazione di un appezzamento costruito o

— se il proprietario intende costruire su un appezzamento non edificato una casa per sé o un piccolo insediamento e ciò non contrasta con la misura di sviluppo.

Altra norma limitativa dell'autonomia comunale è apparsa quella prevista dal 4° comma dell'art. 54, in base alla quale il governo del Land può assegnare il compito di preparare e di realizzare una misura di sviluppo ad una unione di comuni o comunque ad una associazione di qualsiasi genere nella quale sia rappresentato o il comune o l'unione stessa di comuni. Si è osservato che non solo la decisione dell'operazione, ma anche la sua preparazione e realizzazione non ricadono così nell'ambito dei poteri comunali. È inutile insistere, poichè è ovvia la risposta della controparte. Ma vi è di più, il governo del Land può passare l'incarico anche ad altro comune o ad un circondario, se il comune interessato è d'accordo o se il territorio comunale è toccato solo in piccola parte.

Il comune, in base all'art. 55, può incaricare un esponente di sviluppo di preparare e realizzare la misura di sviluppo urbanistico e di amministrare i mezzi finanziari, che il comune stesso pone a disposizione o che gli sono accordati o altri mezzi che servono allo scopo.

Il comune in particolare può trasferire i compiti ad un'impresa la quale deve corrispondere alle condizioni già viste per il caso simile del risanamento. Però, su espressa volontà della massima autorità del Land competente, il comune è tenuto ad

incaricare di questi compiti un esponente dello sviluppo.

L'esponente dello sviluppo adempie i compiti trasmessigli dal comune in nome proprio per conto del comune come suo fiduciario. Valgono parallelamente le disposizioni vedute a proposito del risanamento.

Il proprietario di un appezzamento situato nell'ambito urbanistico di sviluppo può richiedere che il comune assuma su di sé l'appezzamento, se in considerazione della dichiarazione dell'ambito di sviluppo urbanistico o dello stato della misura di sviluppo è presumibile che non sia più conveniente economicamente mantenere l'appezzamento o utilizzarlo alla precedente maniera o in altra consentita. La legge rifà quindi il caso di un'azienda agricola o forestale, i cui campi giacciono in parte dentro e in parte fuori dell'ambito di sviluppo urbanistico. In questa ipotesi il proprietario può richiedere che il comune assuma l'azienda, se sono evidenti le condizioni sopra ricordate, specie per quanto riguarda gli appezzamenti posti fuori dell'ambito.

Se non si raggiunge un accordo, il proprietario può richiedere che gli venga sottratta la proprietà.

Anche per le misure di sviluppo valgono le seguenti norme già previste per i casi di risanamento:

- piano sociale,
- effetto della determinazione formale,
- necessità di autorizzazione e procedimenti di diritto (art. 15),
- diritto di prelazione,
- ordine di demolizione,
- ordine di costruzione,
- ordine di ammodernamento,
- particolari dispositivi sull'espropriazione,
- compensazioni ed indennità (art. 23),
- situazioni di locazione ed affittanza.

È esclusa invece l'applicabilità delle disposizioni della parte quarta della BBG sulla ricomposizione e sul riordinamento dei confini.

In questa corsa a convalidare, anche per le misure di sviluppo, le norme già previste per il risanamento si inserisce l'art. 58, che istituisce i fondi di promovimento delle misure di sviluppo urbanistico (*Entwicklungsförderungsmittel*) costituiti dai mezzi messi a disposizione dallo stato federale, dai Länder, dai comuni e dalle unioni di comuni. Tali

fondi possono essere concessi dagli uffici competenti a copertura delle spese per la preparazione e la realizzazione delle misure di sviluppo, compresi gli impianti per i servizi pubblici. Valgono, in quanto applicabili al caso, le norme precedentemente viste per il risanamento.

Con l'art. 59 viene ripreso quindi il dovere di alienazione da parte dei comuni. Il comune, e per lui l'esponente di sviluppo, è tenuto ad alienare gli appezzamenti, acquisiti per la realizzazione della misura di sviluppo per libera contrattazione o in base alle disposizioni di questa legge o della BBG. Sono escluse le superfici che nel piano di edificazione sono indicate come lotti di terreno per costruirvi impianti di pubblica utilità o come superfici per il traffico, per l'approvvigionamento, zone verdi o per altri pubblici scopi o come terreni di scambio o in quanto necessari per indennizzi in terra.

Gli appezzamenti devono essere alienati, secondo il loro ordinamento e l'urbanizzazione, tenuto conto anche della popolazione e degli scopi della misura di sviluppo, ad imprenditori che rendano credibile che essi costruiranno l'appezzamento entro un tempo appropriato, corrispondentemente alle disposizioni del piano di edificazione e alle esigenze della misura di sviluppo. A questo fine devono essere interpellati in primo luogo i precedenti proprietari e tra essi in linea assoluta di precedenza coloro che non hanno altra proprietà terriera o ne hanno solo in modesta misura.

Nell'alienazione infine il comune ha da curare che gli imprenditori conducano l'edificazione con appropriatezza economica, in modo da conseguire lo scopo dello sviluppo urbanistico e i progetti si inscrivano nel quadro del provvedimento totale. In particolare tutto deve tendere al conseguimento delle mete indicate nell'art. 54.

L'appezzamento o il diritto sono da trasferire al prezzo di mercato che risulta in via di diritto e di fatto dal riordinamento nell'ambito di sviluppo. Può essere interessato il collegio peritale previsto dalla BBG.

Secondo l'art. 60 proprietari fondiari, locatari, affittuari e altri aventi titolo per l'utilizzazione come pure terzi possono unirsi in una comunità di sviluppo (*Entwicklungsgemeinschaft*) per la comune realizzazione dell'edificazione corrispondentemente alle disposizioni del piano di edificazione e alle esigenze

imposte dalle misure di sviluppo. La comunità è persona di diritto privato.

È questo appena un accenno sull'argomento; maggiori precisazioni saranno date con una legge successiva.

Altro argomento appena abbozzato, ma molto interessante, è quello dei centri abitati conglobati in un ambito di sviluppo urbanistico (art. 62).

In questo caso il comune delibera formalmente un particolare ambito proprio in previsione dello sviluppo del centro abitato. In tale nuova circoscrizione si applicano contemporaneamente le disposizioni relative allo sviluppo e quelle concernenti il risanamento.

Infine, quando la misura di sviluppo è stata realizzata, il governo del Land revoca la decisione sulla formale determinazione dell'ambito di sviluppo. Se l'operazione è stata realizzata solo su una parte dell'ambito, la revoca può limitarsi a quella parte. Il comune, nella sua funzione di ... galoppino, chiede al catasto di cancellare le relative annotazioni.

#### IV. Misure urbanistiche in connessione con operazioni per il miglioramento della struttura agraria.

Si tratta senza dubbio di argomento interessantissimo, che non sarà però facile seguire in pieno senza avere una precisa cognizione della legislazione precedente, specie per quanto concerne il problema della rifusione particolare.

Il primo argomento trattato dalla StBaulG, in questo settore, è quello della armonizzazione di misure (art. 64), in base al quale nella preparazione e nella realizzazione di misure urbanistiche di risanamento e di sviluppo sono da prendere in considerazione le pianificazioni e le misure per il miglioramento della struttura agraria. Specificatamente, prima della formale determinazione di un territorio di risanamento o di un ambito di sviluppo deve essere interessata la superiore autorità preposta alle operazioni di rifusione fondiaria (*Fürberetigungsbehörde*) affinché decida se, in connessione con la misura urbanistica, sia da realizzare una rifusione fondiaria o siano da prendere in considerazione altre misure per il miglioramento della struttura agraria.

Viceversa (art. 65), se c'è da aspettarsi che le misure per il miglioramento della struttura agraria

abbiano ripercussioni sullo sviluppo edilizio del territorio del comune, allora l'amministrazione comunale deve decidere se è il caso di provvedere a misure di risanamento. In caso affermativo provvederà immediatamente alla redazione dei necessari piani di edificazione, opera alla quale farà partecipare l'autorità di rifusione ed eventualmente gli altri uffici interessati.

Comunque (art. 66), indipendentemente da ogni misura di risanamento o di sviluppo, non appena è prevista un'operazione di rifusione particolare o essa è già in atto, il comune deve provvedere a preparare in tempo utile piani direttori dell'edificazione, a meno che sia logico presumere che l'operazione di rifusione non produrrà effetti sullo sviluppo edilizio del territorio del comune. Naturalmente non è da escludere che anche in questa operazione venga presa in considerazione la necessità di procedere al risanamento. Nella preparazione dei piani regolatori è da tener particolare conto dello sviluppo che si persegue con le misure di miglioramento della struttura agraria.

La legge poi prevede che l'amministrazione comunale possa chiedere all'autorità di rifusione fondiaria di assumere i propri compiti relativi alla ricomposizione particolare o riottizzazione (7).

Viceversa (art. 70), se per una misura di risanamento o di sviluppo sono presi in considerazione appezzamenti agricoli o forestali, allora il comune, con il consenso della superiore autorità amministrativa, può proporre l'avviamento di un procedimento di rifusione fondiaria, in quanto però sussistono anche gli altri presupposti previsti dall'apposita legislazione. Il procedimento di rifusione può già essere disposto non appena si è determinato formalmente territorio o ambito rispettivamente del risanamento o dello sviluppo. Il comune o l'esponente del risanamento o dello sviluppo è da considerarsi

(7) La legislazione tedesca attuale, come abbiamo visto, usa due termini diversi per queste due operazioni, grosso modo, simili. Il termine di *Umlegung*, che significa ripartizione, riguarda le operazioni di riordino dei terreni fabbricativi, ma naturalmente ammette una precedente azione di ammassamento. *Flurbereinigung*, che vuol dire con precisione « commassazione », riguarda fondi agricoli e naturalmente suppone una successiva opera di riorganizzazione.

l'esponente dell'impresa ai sensi della legge sulla rifusione.

La legge infine prevede (art. 68) la possibilità di procurarsi appropriati terreni di scambio agricoli o forestali, quando, in un'opera di risanamento o di sviluppo, viene presa in considerazione un'azienda agraria e il proprietario, in fase di discussione del piano sociale, ha dichiarato di aspirare ad avere un'altra azienda agricola o forestale. A tale compito possono provvedere anche imprese edilizie di pubblica utilità.

#### V. *Promovimento tramite lo stato federale.*

In base all'art. 71 per il promovimento di misure di risanamento o di sviluppo lo stato federale concede ai Länder aiuti finanziari da mettere a disposizione dei comuni.

Lo stanziamento di questi fondi è indipendente da ogni altro stanziamento previsto per altri fini e da altre disposizioni.

L'ammontare è fissato dal piano federale economico. Gli aiuti finanziari sono concessi secondo centri di priorità in base a necessità spaziali ed oggettive ed in base ad un programma preparato dal ministro federale per l'urbanistica. Questo programma viene redatto dopo ampia discussione dei programmi presentati dai singoli Länder. Alla discussione partecipano i ministri dei Länder ed eventualmente i rappresentanti delle unioni dei comuni.

La legge infine fa obbligo al governo federale di impiegare di nuovo nel promovimento di misure di risanamento o di sviluppo o in favore della costruzione sociale di abitazioni tutte quelle somme che al governo stesso rientrano per mutui o interessi di mutui concessi in base a questa legge.

Il governo federale infine può addossarsi garanzie di vario genere di fronte ai Länder per il promovimento di misure urbane di risanamento o di sviluppo.

#### VI. - VII. *Imposte e diritto tributario; disposizioni integrative.*

Mentre non sono di particolare significato per noi le numerose disposizioni previste per esenzioni o riduzioni di imposte, mi sembra che un certo interesse offra l'art. 85 (appianamento di situazioni

aspre = *Härteausgleich*) contenuto nelle prescrizioni integrative.

Riporto per esteso il primo comma: «Su richiesta dell'interessato, nel territorio di risanamento formalmente determinato o nell'ambito di sviluppo urbanistico, per evitare od appianare svantaggi economici, che per l'interessato stesso rappresentano una particolare avversità nel suo personale modo di vivere, nella sfera economica o sociale e per i quali non è possibile accordare una prestazione di appianamento o una indennità e che neppure sono compensati da altre misure, è concesso dal comune un compenso in denaro, in quanto esso corrisponde a ragionevolezza».

In base al comma 4, il compenso non è concesso, se il presentatore della domanda ha tralasciato o tralascia di allontanare lo svantaggio economico con appropriate misure.

La legge infine prevede una particolareggiata casistica di richiedenti e di situazioni connesse: mi consento di risparmiarmene l'analisi.

Con l'art. 89 la legge istituisce presso il governo federale il Consiglio tedesco per lo sviluppo cittadino (*Deutscher Rat für Stadtentwicklung*). Ad esso partecipano i ministri federali per l'urbanistica e l'edilizia, per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste, per l'economia e le finanze, degli interni, del traffico, della gioventù, famiglia e salute, un rappresentante per ogni Land, quattro rappresentanti dei comuni e loro associazioni, diciannove scienziati o personalità. Il consiglio è presieduto dal ministro federale per l'urbanistica e l'edilizia.

Il consiglio per lo sviluppo cittadino ha il compito

— di emettere raccomandazioni per la cooperazione tra lo stato federale, i Länder ed i comuni nel rinnovamento e nello sviluppo di città e villaggi;

— di comunicare conoscenze scientifiche nel campo del rinnovamento e dello sviluppo delle città e villaggi;

— di mettere a disposizione dati di orientamento per il rinnovamento e lo sviluppo di città e villaggi;

— di elaborare prese di posizione, direttive e raccomandazioni economiche, finanziarie, sociali e tecniche per il rinnovamento e lo sviluppo di città e villaggi.

Risulta così terminata l'analisi di questa lunga legge, anche se essa non termina affatto con l'art.

89 già visto. Cosa si può pensare di essa? Evidentemente è difficile dare fin da ora un giudizio sui suoi effetti. Da parte nostra poi sarebbe perfino presunzione voler tranciare segni definitivi sul corpo vivo di una legislazione tanto sofferta e che appena ora sta facendosi la propria giurisprudenza.

Se invece volessimo entrare in questioni di principio è evidente che il nostro giudizio sarebbe segnato dalle premesse politiche che predispongono l'animo di chi giudica. Meglio riportate il giudizio che Dieterich e Farenholtz, autori di un testo riportato nella bibliografia, esprimono presentando la legge, per quanto anche di essi sia facile individuare la matrice politica:

«Dieci anni di discussioni in alcuni hanno suscitato sogni, in altri provocato rassegnazione. Sono rimasti (nella legge) contraddizioni, punti oscuri, prolissità; rimaneva un certo scansarsi dinanzi ai problemi, sono mancate fermezza e consequenzialità. Per questo abbiamo criticato la legge. E pure essa rappresenta un passo in avanti nel pensiero e nell'azione sociale-statale. Nel diritto fondiario non contano più solo coloro che posseggono il suolo. Anche da un altro punto di vista la legge è da valutare positivamente: le leggi di pianificazione hanno sempre avuto solo un carattere strumentale, esse sono strumenti; non sono mete o ideali. (Come tali) esse hanno conosciuto solo il dissidio *ammesso - non ammesso*; fino a questo punto sono state quindi reattive. La StBauVG va oltre, si presenta come strumento anche per un positivo agire in movimento. Si sono raggiunti miglioramenti nei procedimenti, nella validità degli argomenti, di posizioni. Come prima invece è rimasta la chiaramente grossa sfiducia del legislatore dinanzi ai comuni, che devono applicare la legge. I parlamenti comunali sul piano locale sono risultati come la camera su quello nazionale; un parlamento comunale è per i suoi compiti altrettanto qualificato quanto la camera per i suoi ...».

«Sarebbe male per i comuni, ma sarebbe male anche per la legge e per la definizione delle sperate leggi consequenziali, se gli strumenti offerti con questa legge venissero adulterati, deformati, nascosti, se la legge fosse svuotata fino a questo punto. Verosimilmente da tale *pragmatico* pensiero di successo dei singoli applicatori discende il pericolo più grosso al lavoro legislativo».

In realtà, per quanto ci riguarda, mi sembra che miglior commento alla legge e migliore visione delle speranze che essa ha suscitato non possa essere fatto, se non iniziando subito lo studio del progetto per la nuova legge federale sull'edilizia, poichè in questo studio la StBaul'G sarà presente con l'insistenza di un ritornello.

PROGETTO DI LEGGE A MODIFICA DELLA LEGGE FEDERALE SULL'EDIFICAZIONE.

Il progetto è la conseguenza della dichiarazione del governo del 18 gennaio 1973, nella quale veniva indicato che la riforma del diritto del suolo e del diritto comunale di pianificazione avrebbe rappresentato il fulcro del lavoro del governo federale. Da questa presa di posizione nasceva il nuovo progetto di legge, che per la verità non è redatto in una stesura organica e del tutto nuova, ma solo sotto forma di modifiche da apportare, articolo per articolo, alla BBG. Il progetto è stato presentato alla Camera federale il 22 agosto 1974, insieme alle proposte di variazione approntate dal Consiglio federale. È per queste ragioni, cioè per la frammentarietà della forma e per l'aleatorietà della stesura e, in qualche caso, della sostanza, che eviteremo di addentrarci in un'analisi dei singoli articoli del nuovo disegno di legge, preferendo piuttosto usare i documenti stessi dal governo a corredo del progetto stesso.

Secondo il governo federale la BBG rappresenta la chiusura di un'epoca passata più che un trampolino volto al futuro. In particolare il suo contenuto politico sui problemi del suolo non consente uno sviluppo della città e tanto meno del comune tale da tendere in maniera sempre crescente alla modifica di ciò che esiste, alla conservazione di ciò che deve e può essere mantenuto, ma soprattutto allo sviluppo verso il nuovo. Anche il compito della pianificazione direttiva dell'edificazione è stato inteso prevalentemente come capace di costituire un quadro agli sviluppi autonomi ed alle iniziative private. Solo quando fosse stato richiesto dall'interesse della collettività, ai comuni è stata data la facoltà di realizzare i piani di edificazione. Inoltre l'incontrollato e incontrollabile aumento del prezzo dei terreni ha arrestato ed arrestato in maniera determinante i necessari e naturali processi di sviluppo dei comuni.

Senza dubbio la StBaul'G ha introdotto nuove possibilità, rimuovendo le insufficienze e le manchevolezze della BBG. Ma, a parte il fatto che essa agisce in settori limitati dell'attività urbanistica, a parte anche il fatto che la sua azione sulle medesime zone decade non appena si siano concluse le operazioni che le sono proprie, va osservato che questa legge con l'ampliare o modificare la BBG specie nel diritto dell'edificazione, dei terreni, dell'espropriazione e delle cessioni ha condotto ad una disparità nel sistema giuridico generale, che non può essere accettata a lungo.

D'altra parte alcune importanti istanze, che erano sorte durante la formazione della StBaul'G, non poterono essere prese in considerazione proprio per l'aspetto settoriale della legge. Esse invece potranno trovare sede idonea in un quadro legislativo di ordine generale.

Ciò premesso e sempre sulla scorta dei documenti allegati al disegno di legge, procedo ora all'analisi dettagliata dei più importanti punti di insufficienza della BBG. Da questa analisi risulteranno parallelamente evidenti i punti di vista, generali e specifici, dei promotori della proposta di legge.

In primo luogo si è dovuto constatare che i mezzi giuridici sulla pianificazione, sul problema del suolo, sull'espropriazione sono corrisposti finora ad una visione più passiva che attiva della funzione degli organi pubblici nell'urbanistica. Secondo questa visione lo sviluppo urbanistico poteva essere lasciato ampiamente al libero gioco delle forze. I poteri pubblici, ed in particolare i comuni, si sarebbero dovuti limitare ad assicurare a questo gioco le correzioni necessarie nell'interesse del bene della collettività, oltre naturalmente ad assicurare la costruzione degli impianti pubblici dell'infrastruttura urbanistica.

Invece è divenuta convinzione generale, dice il governo, che i compiti dell'urbanistica, quale componente fondamentale dello sviluppo delle città e dei comuni stessi, si estrinsecano in primo luogo in attività capaci di promuovere lo sviluppo. In un numero sempre crescente di comuni di ogni grandezza l'urbanistica è inquadrata in una pianificazione dello sviluppo generale della città e del comune, che si preoccupa di studiare tutte le attività comunali e di agire in esse, inserendosi d'altra parte in ogni settore della pianificazione territoriale. La pianificazione di sviluppo presuppone un concetto integrato

nella politica della comunità. Solo in questa maniera può essere tenuto conto delle azioni reciproche di sviluppo sociale, economico e fisico.

È vero che la legge obbliga i comuni ad adattare i piani direttori dell'edificazione alle mete dell'ordinamento dello spazio e alla pianificazione del Land, tuttavia essa non tiene conto delle relazioni di questo livello di pianificazione con la pianificazione che mira al generale sviluppo del comune. In sostanza la pianificazione dell'edificazione si è limitata alle operazioni previsionali dell'utilizzazione del suolo.

D'altra parte questo nuovo concetto dell'urbanistica pone i cittadini nella necessità di una più ampia presa di cognizione dei loro doveri. La BBG prevede una partecipazione dei cittadini in uno stadio relativamente tardo del processo di pianificazione. La forma della partecipazione e la struttura dei piani regolatori rendono difficile riconoscere le connessioni della pianificazione. Basti pensare poi, che, al fine di impedire la speculazione sui terreni, i comuni si trattengono generalmente dall'informare con precisione sulle proprie intenzioni di pianificazione, come se fosse sufficiente questo gioco a mosca cieca per ridurre gli appetiti della speculazione.

Entrando poi nei particolari è da osservare che la BBG prevede gli istituti dell'ordine di costruire e dell'ordine di demolire, ma limitatamente a casi specifici. Non prevede invece l'ordine di ammodernamento e l'ordine di conservazione (autorizzazione a demolire) richiesti per la difesa delle strutture sociali e della forma urbana. Questi istituti sono stati o ampliati o introdotti nella StBauFG.

Vic versa la BBG è andata molto in là nel riconoscimento del diritto al risarcimento per inconvenienti derivati dalla pianificazione. Ebbene, una garanzia illimitata su questo livello conduce al congelamento della pianificazione. Poiché, secondo la BBG, i danni di pianificazione sono illimitatamente indennizzati mentre i vantaggi economici rimangono ampiamente in mano ai proprietari, sembra giustificato il detto — arguto ma sostanzialmente vero — che i vantaggi sono stati « privatizzati », le perdite però « socializzate ».

Entrando più a fondo nel problema dei terreni si osserva che il legislatore della BBG volutamente ha preso posizione contro ogni politica dei comuni per costituire demani dei terreni, come risulta

chiaramente dalla strutturazione del diritto comunale di prelazione nell'acquisto.

L'istituto della prelazione, come abbiamo già visto, nella StBauFG è stato liberato dalle precedenti pastoie. Del resto la stessa BBG, prevedendo l'obbligo indiscriminato di alienare i terreni già acquisiti, non assicura all'amministrazione comunale alcuna garanzia di avere realmente la dovuta influenza sulle forme della proprietà e dell'utilizzazione.

Parzialmente infondate si sono dimostrate le notevoli speranze poste nelle capacità della BBG di agire sul mercato dei terreni. Con l'anticipazione della scadenza del contributo di urbanizzazione, con l'istituzione della raccolta dei prezzi di acquisto e della classificazione degli appezzamenti, ufficiale ed indipendente, con l'introduzione dell'imposta sui terreni fabbricativi e con la regolamentazione unitaria per tutta la nazione del diritto di prelazione sarebbe dovuta aumentare l'offerta dei terreni fabbricativi con conseguente sensibile miglioramento della situazione dei prezzi. Invece, dall'anticipazione del contributo di urbanizzazione non è derivato alcun grosso effetto, poichè modesta si è dimostrata la capacità di urbanizzazione dei comuni; la sperata pressione dell'offerta dei terreni in conseguenza dei prezzi fortemente crescenti non si è dimostrata pienamente efficace; l'imposta sui terreni fabbricativi, alla quale era riservato il ruolo del più efficace strumento della politica del suolo, dopo poco tempo è venuta meno irrimediabilmente. Il diritto di prelazione è rimasto praticamente senza effetto proprio a causa degli alti prezzi del terreno. Del resto la strutturazione del diritto per danni di pianificazione è tale da togliere ai proprietari ogni stimolo a realizzare da sé l'utilizzazione prevista dal piano o ad alienare i loro appezzamenti ad uno desideroso di costruire.

Non sono certo queste le cause dell'incremento dei prezzi dei terreni fabbricativi; ma come misure di controllo e rimedi devono essere state proprio un fallimento, se dal 1960 al 1973 i terreni fabbricativi in 18 città campione sono aumentati mediamente di cinque volte, per non parlare poi di quel caso a Monaco in cui il prezzo del terreno dal 1962 è aumentato di 15 volte (e se si calcolasse dal 1951 di 900 volte).

Sulla base delle precedenti osservazioni il progetto di legge propone i seguenti punti fermi:

1) I comuni devono essere obbligati a redigere i piani direttori dell'edificazione non appena ciò è reso necessario dallo sviluppo urbanistico. Questi piani non solo devono aderire alle mete dell'ordinamento dello spazio e della pianificazione del Land, ma si devono inserire in una pianificazione comunale di sviluppo urbanistico. Questa è parte della completa pianificazione comunale di sviluppo, la quale, come pianificazione posta in un ordine superiore, sviluppa immagini di mete per la totale sfera delle attività comunali e le realizza con il coordinamento delle attività.

2) Contenuto e termini temporali del piano di utilizzazione delle superfici devono tener conto delle richieste, che derivano dallo sviluppo del comune, più incisivamente di quanto non sia avvenuto finora. Nello stesso piano poi il comune deve poter esprimere la progettata successione temporale per la realizzazione della pianificazione.

3) Nella redazione dei piani di edificazione i comuni devono avere la facoltà di stabilire utilizzazioni più differenziate, di coordinarle tra di loro secondo le attuali esigenze, di contrastare più realisticamente e più efficacemente di quanto non avvenga finora le utilizzazioni sbagliate, di assicurare il giusto posto nella compagine cittadina a tutti gli strati della popolazione, servendosi anche dell'edilizia abitativa sociale.

4) I comuni devono essere obbligati ad informare il più presto possibile i cittadini sui fondamenti, sugli scopi, sulle mete e sugli effetti della pianificazione e dare a tutti la possibilità di espressione. A questo scopo il comune, quand'è possibile, deve mettere a confronto diverse soluzioni per lo sviluppo urbanistico.

5) Un permesso di sviluppo (un permesso urbanistico vero e proprio) deve assicurare che la concentrazione di abitazioni viene eseguita in accordo con le necessarie misure infrastrutturali.

6) Con appropriate attribuzioni di diritto fondiario ed espropriativo i comuni devono essere posti nella condizione di condurre i terreni alla utilizzazione prevista dai fondamenti urbanistici e viceversa di mantenere, a difesa di strutture sociali ed architettonico-urbanistiche, gli edifici nell'attuale tipo di utilizzazione.

7) Con l'introduzione generalizzata degli ordini di costruzione, di demolizione e di ammodernamento il comune deve poter influenzare, più fortemente di quanto non sia stato fatto finora, l'esecuzione di piani di edificazione. Deve poi essere posto in grado di abrogare situazioni di affittanza e locazione. L'ordine di costruire deve essere ampliato in un ordine di procedere ad una determinata utilizzazione e completato con un ordine di creare una piantagione. Viceversa il comune deve poter esigere che sia richiesto il permesso anche per operazioni di demolizione.

8) Sotto la salvaguardia di garanzie di diritto statale, il procedimento di espropriazione deve essere liberato da ritardi evitabili. In particolare

— deve essere possibile iniziare il procedimento di espropriazione già prima che il piano di edificazione sia redatto (ma il decreto formale di espropriazione presuppone, come ora, l'entrata in vigore del piano di edificazione);

— deve essere estesa la gamma delle specie di indennità; con l'accordo degli interessati deve essere data la possibilità di garantire l'indennità anche per mezzo di comproprietà o diritti su un fondo, di altri diritti reali o in quote di beni immobiliari; è previsto di ampliare la possibilità di assegnazione di terreni di scambio ecc.

— è previsto che il procedimento di espropriazione possa essere distinto in un processo sul fondamento dell'espropriazione e in uno sull'entità dell'indennità, sperando con ciò in un acceleramento della realizzazione dell'operazione stessa.

9) Deve essere sviluppato il diritto che regola la ricomposizione particellare cittadina o rilotizzazione, con il trasferimento in esso delle norme già inserite nella StBauFG.

10) Sempre dalla StBauFG sono prese le disposizioni fondamentali della pianificazione sociale e dell'agguagliamento delle asperità in modo che siano eliminati o ridotti alla minima entità gli effetti sperequativi, che per l'azione dell'autorità possono derivare agli interessati dal punto di vista sociale ed economico.

11) Nell'ambito extra-cittadino le norme, che connettono le misure urbanistiche con quelle tendenti al miglioramento della struttura agraria, devono assicurare una stretta collaborazione tra le due sfere di attività e di interessi.

12) Come previsto dalla StBauFG, devono defluire verso la comunità gli incrementi di valore della proprietà terriera, che sorgono a seguito della preparazione e della realizzazione di operazioni urbanistiche o anche solo in previsione di esse.

13) In ogni valutazione di somme, che a qualsiasi titolo devono essere concesse dalle autorità ai singoli interessati, non si deve tener conto degli incrementi di valore sorti a seguito della previsione di ristrutturazione e di sviluppo di un territorio, come pure in conseguenza della preparazione e realizzazione delle operazioni relative.

14) Devono essere difese nella maniera più ampia le spese fatte nella legittima fiducia della stabilità di un piano di edificazione; questa difesa però deve cadere dopo un appropriato periodo di tempo nel quale il proprietario ha avuto tutta la possibilità di servirsi dell'utilizzazione concessa.

15) Il diritto di prelazione deve essere sciolto dai suoi stretti limiti oggettivi e fisici. Nelle aree nelle quali vige un piano di edificazione o per le quali il comune ha deliberato la redazione di un tale piano, deve sussistere un diritto di prelazione su tutti gli appezzamenti, costruiti o no. Questo diritto sarà possibile anche nelle altre aree, ma con opportune cautele. Oltre a ciò al comune deve spettare un diritto di prelazione su tutto il territorio comunale per scopi di scambio e di indennità, quando il possesso terriero è necessario per concrete misure urbanistiche.

C'è di più: infatti il progetto di legge prevede che in determinati casi il comune possa ridurre al valore di indennità il prezzo combinato in un contratto (il cosiddetto diritto di prelazione limitativo del prezzo). Si spera di dare con questi mezzi piena capacità funzionale al diritto di prelazione nei territori nei quali la collettività agisce con particolare intensità ed in quelli nei quali si presentano incrementi del prezzo dei terreni particolarmente alti.

Il passaggio di proprietà al catasto deve poter essere registrato solo quando il comune abbia rilasciato un attestato sul non esercizio o sulla non esistenza del diritto di prelazione.

16) I principi della StBauFG sul dovere di alienazione del comune (articoli 25 e 59) devono essere trasferiti nella nuova BBG.

#### SGUARDO SINTETICO SULLA REALE ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE IN GERMANIA.

In base all'art. II della ROG il governo tedesco sta adempiendo regolarmente al suo dovere di informazione, inviando ogni due anni al parlamento un rapporto sull'ordinamento dello spazio. Ora tocca al rapporto del 1974, ma il più recente disponibile è quello del 1972, uscito per le stampe nell'ottobre del 1973. È quindi, in un certo senso, un documento oggi superato, ma può servire lo stesso per avere un quadro delle attività svolte dal governo federale.

È bisogna riconoscere che il quadro che ne risulta è completo. In un volume di 200 pagine scarse, ma fornito di un ricco corredo di carte fuori testo, in una stesura ed una stampa burocratiche, senza pretese, esso offre un'analisi accurata delle varie situazioni, dalla posizione politica dell'ordinamento dello spazio nei rapporti con i partiti alla collaborazione con i paesi confinanti, a quella ancora più vasta con le comunità europee.

Sono poche righe e qualche pagina per ogni argomento, quasi un consuntivo il quale, invece che con i numeri, deve trattare, purtroppo starei per dire, con le parole. Ma lo spirito è quello.

È lo spirito generale di un lavoro condotto con grande serietà ed impegno, metodicamente. Con quella continuità che richiedono la natura della disciplina, la gravità e la vastità dei problemi, le grandi lontananze temporali delle prospettive. Senza dubbio, questa non è cosa per i facili entusiasmi, le infatuazioni di moda... e quindi i subitanei cedimenti. Se nell'urbanistica cittadina ed a maggior ragione in quella territoriale si vuol agire seriamente, non si può sentirsi alle spalle la fanfara dei bersaglieri, ma piuttosto è da adottare il silenzioso, inappariscente passo degli alpini.

Anche la Germania ha i suoi problemi, nonostante l'esplosione economica (ma si tratta proprio di esplosione o non piuttosto dello sviluppo, sia pure secondo funzioni iperboliche, di una situazione già esistente?).

È vero che la Germania, oltre ai paesi del Benelux ed alla Danimarca, è l'unica nazione dell'Europa dei Nove che dal 1960 al 1970 abbia avuto un incremento demografico generalmente diffuso su tutto il paese.

L'Italia, accanto alla forte crescita delle province di Milano, Torino e Roma, ha segnato decrementi anche sensibili in molte province del sud e del nord; la Francia ha il problema demografico del Massiccio Centrale e perfino di una parte della Lorena; la Gran Bretagna ha il problema della Scozia, del Galles e di alcune contee orientali dell'Inghilterra. Invece il territorio compreso tra la Schelda e l'Oder, proprio quello che ho cercato di individuare come regione europea autonoma, nel decennio decorso non ha avuto problemi del genere. L'entità della crescita varia da provincia a provincia, da distretto a distretto, ma nei limiti di tali unità amministrative è stata sempre positiva. In nessuna di esse ha raggiunto i tassi eccezionali di qualche nostra provincia, della regione parigina e di alcuni pochi dipartimenti del Mezzogiorno francese, di alcune contee inglesi sparse nell'Anglia Orientale, nel Sud-Est e nel Nord; ma è proprio questo diffuso, anche se limitato, benessere demografico un segno dell'equilibrata sanità del corpo germanico nel suo complesso.

Ciononostante i problemi anche nella repubblica federale esistono e, bisogna riconoscerlo, sussistono. Sono problemi di addensamento demografico (in 24 zone di addensamento demografico, che coprono il 7% della superficie nazionale, si concentra il 45% della popolazione), di addensamento delle attività (nelle stesse zone è disposto il 54% degli occupati), di inquinamento (già da anni nella Ruhr spazi verdi cittadini risultano coperti da una folta nube di fumo), di abnorme movimento all'interno delle grandi città, di abnorme crescita delle città medie, di distruzione sempre crescente dei terreni agricoli.

Non esiste in Germania un problema così netto come quello del nostro Mezzogiorno, ma problemi di distribuzione delle attività esistono pure: si tratta in genere delle cosiddette zone periferiche (*Zonenrandgebiete* = territori di frontiera, contemplati anche dalla ROG). Quindi vi sono le aree arretrate (*die zurückgebliebenen Gebiete*, anch'esse previste dalla ROG) disposte un po' in tutti i Länder, ma soprattutto nello Schleswig-Holstein, nella Bassa Sassonia, in Assia ed in Baviera.

Del resto, tra i problemi gravissimi basterebbe ricordare quello della Ruhr. E non tanto per la sua entità, che d'altra parte ho già analizzato a

varie riprese in altre sedi, quanto per la sua dinamicità. Si pensi al notevole cambiamento già introdotto nell'ultimo decennio dal decadimento del carbone, come fonte di energia e origine di attività, dall'orientamento di tutto il territorio verso attività meno tradizionali come le industrie chimiche, basate sul petrolio.

Si dirà che sono problemi economici, ma non si deve dimenticare che una sana e retta pianificazione territoriale deve avere i suoi fondamenti sulla visione economica della zona. Ed in effetti i documenti redatti dalla *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* anche in campo territoriale hanno avuto sempre come fondamento l'economia della regione. Dinamicità economica quindi, che è anche dinamicità territoriale.

Il rapporto del 1972 può mettere in evidenza che l'azione di ordinamento dello spazio ha conseguito, sia pure in termini generici, risultati soddisfacenti. Diversamente da quanto abbiamo dovuto constatare nel nostro Mezzogiorno, le differenze nelle situazioni di vita, economiche e sociali tra gli spazi di addensamento e il resto del paese sono sensibilmente diminuite. A questo fine ha contribuito l'azione coordinata nei settori dell'economia, dell'agricoltura e delle infrastrutture tecniche e sociali. Il fatto è che, mentre nei territori di addensamento il tasso medio annuo di crescita degli occupati dal 1960 al 1970 è stato del 3 per mille, nelle zone periferiche è stato del 6,5, e nei territori depressi dell'11 per mille.

Questi sono appena accenni di situazioni e di dati. Il rapporto del 1972 è una completa presentazione del lavoro svolto, un'analisi della situazione, una ricerca di prospettive. Tra queste ha un certo valore programmatico l'intendimento che le mete dell'ordinamento dello spazio, come espresse dal governo federale, e quelle individuate dai singoli Länder debbano essere riunite in un comune, unitario sistema. E un'intendimento che, se opportunamente sviluppato, potrebbe condurre ad evoluzioni interessanti anche dal lato legislativo.

Il rapporto contiene pure una prognosi delle tendenze regionali di sviluppo nel territorio federale fino al 1985. Questa prognosi è servita senza dubbio come primo abbozzo o spunto per la stesura del pro-

getto di « Programma di ordinamento dello spazio per lo sviluppo macro-spaziale del territorio federale » (brevemente, *Bundesraumordnungsprogramm*), progetto che porta la data del 25 luglio 1974.

Il programma intende corrispondere ad una decisione unanime della Camera dei deputati, la quale nel 1969 aveva invitato il governo federale a definire in un programma la distribuzione dei mezzi della nazione, che hanno influenza nello spazio, sulla base di una concreta rappresentazione delle mete per lo sviluppo del territorio federale.

Tale compito è stato assolto dalla conferenza dei ministri, federale e statali, per l'ordinamento dello spazio, in applicazione dell'art. 8 della ROG.

Con questo programma per la prima volta sono posti nel quadro di una concezione unitaria per lo sviluppo dello spazio integrale della repubblica tedesca i seguenti fattori:

- le mete qualitative che si deducono dalla ROG,

- le mete che derivano dalle diverse pianificazioni settoriali di competenza federale,

- le mete dello sviluppo espresse attraverso le funzioni dei Länder.

L'operazione basilare è stata la suddivisione del territorio nazionale in 38 unità territoriali, che costituiscono l'intelaiatura del programma per l'analisi delle situazioni di partenza nella struttura spaziale, per l'analisi della distribuzione dei mezzi agenti nel territorio federale, per la prognosi delle tendenze di sviluppo, per le constatazioni delle disparità nel campo delle infrastrutture e per il controllo della struttura dell'occupazione.

Senza dubbio la suddivisione è stata fatta con logica e secondo criteri prestabiliti di orientamento e su questi criteri il programma si dilunga a sufficienza. Ma la natura logicamente necessaria della suddivisione del territorio nazionale in unità non ci esime dal mettere in evidenza il difetto ormai palese in ogni operazione del genere: quello cioè della proliferazione delle suddivisioni a seconda dei vari fini e la loro assoluta indipendenza. Ogni legge, ogni scopo porta a suddivisioni differenti. In genere le regioni economiche sono differenti da quelle urbanistiche, ma anche queste spesso sono tra di loro diverse. Così, nel caso specifico, le unità territoriali

previste dal programma sono diverse dalle regioni create dai Länder per lo studio dei piani regionali. C'è in verità da chiedersi se non convenga, ai fini pratici, accettare una ripartizione anche non pienamente soddisfacente sotto qualche aspetto, rinunciare a certe sottigliezze nelle confinazioni, a vantaggio dell'uniformità e quindi della scorrevolezza dell'azione pratica.

Comunque, accettata questa nuova suddivisione, c'è da dire che il procedimento seguito dal programma, nello sviluppo logico della sua tematica, è semplice, tanto da apparire anche troppo elementare.

Esso premette l'individuazione delle mete per lo sviluppo integrale del territorio federale. Questa individuazione, da una parte, discende dalla concezione planologica nel quadro della politica nel suo insieme e quindi dall'analisi dei singoli fattori confluenti in questa concezione: miglioramento dell'infrastruttura, della qualità dell'ambiente, della struttura regionale dell'economia; dall'altra parte si estrinseca negli obiettivi della struttura spaziale: struttura fisica bilanciata, sviluppo della struttura degli insediamenti, ripartizione fisico-funzionale dei compiti.

All'individuazione delle mete, da valere come premessa, segue l'analisi della situazione di partenza e la determinazione delle tendenze di sviluppo: analisi della situazione di partenza nella struttura spaziale, distribuzione dei finanziamenti federali nelle unità territoriali nell'anno 1969/70 (nel totale, nel settore delle infrastrutture, nel settore dell'occupazione), tendenze di sviluppo nella distribuzione regionale dei posti di lavoro e della popolazione, conseguenze delle tendenze di sviluppo sulle condizioni di vita.

Individuate le mete e le tendenze di sviluppo il programma, secondo un procedimento che intende impiegare al massimo il potenziale di sviluppo (mezzi finanziari e risorse), trae le conseguenze, qualificando in particolare

- le unità territoriali che presenteranno problemi nella distribuzione della popolazione, in quanto i tendenziali movimenti migratori di più grossa portata potranno avere conseguenze indesiderate nella struttura fisica e in quella degli insediamenti;

— le unità territoriali con specifiche debolezze strutturali nelle quali si rende necessaria una assegnazione di finanziamenti particolarmente rafforzata, per sviluppare una struttura fisico-insediativa conforme alle funzioni;

- i centri di sviluppo;
- gli assi più importanti in una tessitura a grandi maglie.

Questo è lo schema del programma 1974-1985. Potremmo analizzare le singole conclusioni cui esso giunge o, meglio, le prospettive che esso apre. Ma ciò sarebbe fuori del nostro compito, che è quello di illustrare i dispositivi legali con le conseguenti realizzazioni o applicazioni.

Qui posso solo dire che difficilmente un programma simile potrà andare oltre i propri valore ed intento programmatici fino a costituire un valido fattore legale ai sensi e, sia pure, nei limiti della ROG. Esso invece ha costituito un valido banco di prova della collaborazione tra stato federale e Länder.

Per quanto riguarda i Länder ho a disposizione diversi documenti, tra i quali ritengo interessante presentare, anche se nel più breve modo possibile, il più completo ed organico, quello cioè dell'Assia. D'altra parte non va dimenticato che l'Assia è la regione geografica che comprende centri storici come Kassel, Wiesbaden, Fulda, Hanau, ma che abbraccia anche le due aree fortemente attive di Francoforte s.M. e di Darmstadt.

Il Land dell'Assia, dopo aver proceduto fin dal 1967 ad una individuazione e ad una classificazione dei centri come primo atto per una ragionata politica del territorio, ha preparato il piano di sviluppo del Land. Esso consta dei seguenti documenti: Piano di sviluppo del Land 1970-1985, pubblicato nel 1970; la sezione esecutiva per gli anni 1971-1974, pubblicata nel 1971; la sezione esecutiva per gli anni 1975-1978, pubblicata nel 1974. Vi sono poi la raccolta dei dati relativi agli anni 1968-1970, pubblicata nel 1972, e il resoconto per gli anni 1971-1974, uscito nel 1976.

Il piano di sviluppo, stabilito con decisione del governo del Land, inizia con una larga visione delle mete di pianificazione del Land e dei principi della politica dello spazio e termina con il documento che

programma il lavoro organizzativo per la preparazione dei piani regionali.

Per il resto il piano si sviluppa secondo i seguenti passaggi:

— Struttura dell'insediamento, struttura della popolazione, distribuzione e qualifica dei centri e loro ambiti d'influenza;

— Articolazione planologica dello spazio

- articolazione naturale,
- territori di addensamento, territori di sviluppo, territori di potenziamento, territori di confine,
- articolazione in regioni;

— Tendenze di sviluppo della popolazione e dell'economia

- tendenze di sviluppo del Land (popolazione, occupazione, reddito lordo)
- tendenze di sviluppo nelle regioni;

— Operazioni e pianificazioni di interesse spaziale

- operazioni secondo la natura degli investimenti (sociale, culturale, economica, del traffico)
- distribuzione degli investimenti del Land nelle regioni;

— Funzioni selezionate di politica sociale (lavoro ed economia; istruzione, addestramento e ricerca; sicurezza sociale; uomo ed ambiente; cittadino, governo ed amministrazione; l'Assia come stato membro della federazione);

— Possibilità di finanziamento.

Anche di questo piano fare una analisi particolareggiata è fuori dei nostri compiti attuali, benché sia dell'opinione che storia e geografia e soprattutto conoscenza degli altri possano aversi nel migliore dei modi proprio dallo studio dei documenti di pianificazione. Dirò solo che di questo piano mi piace l'accanito e ricorrente aggancio alla pianificazione regionale. Si è inteso così concatenare il documento più ampio ai documenti particolari evitando il pericolo, sempre incombente, di due tipi di documenti divaricanti.

Avevo promesso un cenno sulla pianificazione territoriale nei Länder di Brema ed Amburgo, cioè in quei Länder, estremamente importanti dal lato economico ma che si riducono, come territorio, a poco più delle aree che la storia ha stretto intorno a queste libere città anseatiche.

La storia è bella, i limiti amministrativi vanno senza dubbio rispettati (e purtroppo spesso sono dei documenti rigidamente insuperabili), ma anche l'evoluzione e la tecnica hanno le loro esigenze; si è giunti così, nei riguardi almeno di Brema, ad un compromesso. Si è creato cioè fin dal 1963 uno spazio di collaborazione tra il governo di Brema e quello della Bassa Sassonia intorno al corso inferiore del Weser. L'interessante è che questo spazio nel corso dei dieci anni ha subito progressivi ampliamenti. Ho detto interessante, proprio per mettere in evidenza il punto critico di simili organismi: l'indeterminazione e l'instabilità dei loro ambiti dovute al crescere degli appetiti (appetiti logici, naturalmente) con lo svilupparsi e l'evolversi dei lavori.

All'organizzazione del territorio di pianificazione sovrintende una commissione principale mista, che è affiancata da comitati settoriali (traffico, paesaggio e ricreazione, economia delle acque ed agricoltura, pianificazione scolastica). La commissione principale emette «raccomandazioni», che vengono trasmesse per l'approvazione alle autorità dei due Länder, per cui questi documenti, una volta approvati, entrano a far parte dei sistemi amministrativi dei due stati.

Naturalmente, almeno a prima vista, la cosa lascia alquanto perplessi; loro invece dicono che «il sistema nel decennale lavoro di collaborazione si è dimostrato idoneo ed ha messo in evidenza di essere sufficientemente flessibile e di potersi adeguare agli interessi, nella loro evoluzione nel tempo».

Non è materialmente possibile ora seguire nella pratica l'altro argomento basilare della nostra ricerca legislativa, quello cioè dell'urbanistica vera e propria. In ogni nazione, quello dei piani regolatori e della loro applicazione, è argomento che richiederebbe una ricerca specifica, una storia delle concezioni e delle realizzazioni. Più circoscritto, ed in un certo senso più interessante specificatamente,

è il problema del risanamento. Non perchè la problematica e le conseguenti possibilità di discussione non siano ampie, anzi amplissime, ma perchè è più facile farlo rientrare nei limiti del nostro lavoro. Nei limiti cioè di una ricerca pratica, che vuol fare da contrappunto alla ricerca teorica sulle legislazioni.

Premesso che l'argomento del risanamento in Germania è profondamente sentito e dibattuto, tanto che numerosi sono gli studi anche pubblici usciti negli ultimi anni (8), è opportuno cominciare con alcuni dati statistici.

Subito dopo l'approvazione della StBaufG, dalla conferenza dei ministri, federale e dei Länder, interessati venne varato un programma di interventi federali (1971) per 138 misure di risanamento nell'ambito cittadino, 59 nei territori di campagna e 13 misure di sviluppo.

Per l'anno successivo il programma di intervento finanziario federale comprendeva 171 misure di risanamento in città, 105 in territori rurali e 27 misure di sviluppo. Oltre a ciò è da osservare che il programma del 1972 si concentrava, più di quello del 1971, su progetti importanti dal punto di vista della struttura degli insediamenti.

Quando in Italia si parla di risanamento si pensa subito ai centri storici. Senza dubbio questo è argomento interessantissimo, ma non è affatto l'unico e talvolta neppure il più importante. All'estero, specie in Germania ed in Inghilterra, il concetto di risanamento si accompagna sempre anche con il problema dei quartieri ottocenteschi, delle periferie industriali di allora. Problema che, almeno territorialmente, non è meno importante di quello dei veri centri storici, è almeno più pressante dal lato estetico ambientale, poichè i centri storici — in senso stretto — non di rado hanno una certa nobiltà, sono meno desolanti. Per questo in Germania ed ancor più in Olanda si parla di rinnovamento urbano. Il programma di aiuti federali in base alla

(8) Tra l'altro merita una segnalazione la seguente pubblicazione del Ministero federale per l'ordinamento dello spazio, l'edilizia e l'urbanistica:

*Städtebauliche Forschung, Sozialplanung und Rentabilität bei Sanierungen*; Bonn-Bad Godesberg, 1974.

StBauFG aveva previsto, a questo fine e sotto questo titolo, 19 progetti sperimentali di rinnovamento edilizio in città e villaggi per raccogliere una utile esperienza nel settore urbanistico-edilizio.

Per un certo interesse statistico posso riportare qui i dati relativi alle operazioni di risanamento intraprese nella Renania-Palatinato. Potranno servire a dare un metro di orientamento valutativo. Nel 1971 furono messi in cantiere 17 progetti di risanamento, di cui 11 in città e 6 nelle aree rurali, con un intervento pubblico totale (stato federale, Land e comuni) di 6 miliardi di lire pari ad una media di 350 milioni di lire per operazione.

Nel 1972 i progetti in cantiere furono portati a 33 per quanto riguarda le operazioni di risanamento (17 in aree cittadine, 16 in zone rurali), mentre furono introdotte tre operazioni di sviluppo. L'intervento fu di 9 miliardi di lire (circa), pari ad un intervento medio di 250 milioni di lire.

Nel 1973 sono stati introdotti quattro nuove operazioni di risanamento, per cui il numero totale delle operazioni in svolgimento (comprese quelle di sviluppo) è stato di 40, con un intervento pubblico totale di 12 miliardi. L'intervento medio è stato di 300 milioni di lire per progetto.

Per quanto riguarda la tecnica legale ho sotto gli occhi sia un documento relativo al risanamento sia uno relativo ad una misura di sviluppo, redatti ambedue sulla base della StBauFG.

Il documento di risanamento è la determinazione formale del territorio di risanamento (art. 5 della StBauFG) ed è estremamente semplice. L'unico articolo contiene le finalità della decisione, la confinazione del territorio e l'elencazione completa delle particelle interessate.

Molto più ricco è il documento relativo alle misure di sviluppo. Poiché si tratta di un caso specifico di applicazione della StBauFG, che abbiamo a lungo analizzato nei suoi contenuti giuridici, ritengo utile soffermarsi un po'.

La città di Friedrichsdorf, direttamente interessata, vedrà svolgersi entro i confini del proprio comune una attività di sviluppo edilizio, con la organizzazione di zone residenziali e artigianali-industriali. I due esistenti rioni di Friedrichsdorf e di Seulberg in questa operazione devono essere portati,

come previsto dall'art. 1 comma 3 nr. 2 della StBauFG, a costituire una nuova unità cittadina completa. Il nuovo ambito di sviluppo, nel corso del tempo ed in connessione con l'antico nucleo della città, dovrà assumere una funzione integrativa come centro per tutti i rioni cittadini.

Viene da chiedersi perchè nella zona sia stata scelta proprio la città di Friedrichsdorf. In effetti la sua posizione è interessante: il centro abitato si trova al limite tra una zona densamente popolata (anche sopra i 1000 ab/kmq) ed una zona mediamente o poco popolata (anche al di sotto di 250 ab/kmq). Ma la prima è anche area di addensamento di attività industriali, commerciali e nei servizi, la seconda, nonostante la limitata densità demografica, è disponibile per il mercato della manodopera. Risulta così che Friedrichsdorf è un centro di scarico per quanto riguarda la residenza. Il progetto intende stabilizzare ed accrescere questa funzione.

La determinazione dell'ambito di sviluppo, prevista dall'art. 53 della StBauFG e presa quindi dal governo statale, è stata preceduta dall'analisi delle mete dell'ordinamento e della pianificazione del Land, come risultavano espresse nei documenti di pianificazione regionale. Ad ogni modo la decisione legale è stata confortata da una perizia redatta da una società privata per incarico del ministero degli interni del Land.

Anche in questo caso la decisione è contenuta in un solo articolo con allegato l'elenco completo delle particelle interessate. Ma al documento strettamente decisionale è unita, come richiesto dalla StBauFG, la relazione tecnica con il piano finanziario.

Dal lato tecnico, cioè della progettazione urbanistica, il discorso si può subito chiudere — almeno a parole —, quando è detto che le operazioni di pianificazione hanno lo scopo di creare una *città nel verde*, oltre ad una cauta ristrutturazione e, dove necessario, al rinnovamento dei vecchi nuclei. È previsto anche il miglioramento della struttura economica con le misure indicate dall'art. 1 comma 4 nr. 2 della StBauFG. Potrei intrattenermi a lungo su questo progetto-realizzazione e scoprire anche cose interessanti ed istruttive, ma preferisco stringere il discorso presentando alcuni dati statistici e soprattutto il piano finanziario.

A) Popolazione

1950	9.521 abitanti
1961	10.570 abitanti
1970	14.182 abitanti
1973	16.913 abitanti
1990	27.000 abitanti
Capacità prevista a più lungo termine, 45.000 abitanti.	

B) Superfici di insediamento

Edilizia (comprese le relative strade)	42 ha
Superfici miste	17 ha
Superfici per attività industriali	21 ha
Superfici per servizi pubblici, compreso il verde	9 ha
<b>Totale</b>	<b>89 ha</b>

C) Piano relativo ai terreni (in migliaia di DM)

Costi	Prezzo unitario DM/ha	Superfici ha	Costo 1.000 DM
Acquisto terreni fabbricativi netti	39	60	23.400
Interessi (2 anni al 10%) sui crediti di acquisto	7,80	60	4.680
Costi di urbanizzazione	31,25	60	18.750
<b>Totali</b>	<b>78,05</b>	<b>60</b>	<b>46.830</b>

E) Quadro generale dei costi.

	Totali	Privati	Città	Circondario	Land	Stato f.
Pianificazione	800		800			
Acquisto terreni (analisi a parte)						
Traffico ed urbanizzazione	12.000		(18.750)		9.500	2.500
Istruzione e problemi sociali	14.460		3.450	9.300	1.650	
Gioco e sport	10.800		4.550	1.900	4.350	
Altri impianti pubblici	5.700		1.100	400	1.200	
Abitazioni	478.000	393.000			55.000	30.000
Costruzioni industriali	136.000	136.000				
<b>Totali</b>	<b>657.760</b>	<b>529.000</b>	<b>12.900</b>	<b>11.660</b>	<b>71.700</b>	<b>32.500</b>

— segue C)

Ricavi	Prezzo unitario DM/ha	Superfici ha	Ricavi 1.000 DM
Ricavi per vendita terreni fabbricativi urbanizzati			
Terreni residenziali e misti, ad alta densità	230	27	62.100
Terreni residenziali e misti, a modesta densità	120	17	20.400
Terreni industriali	50	16	8.000
<b>Totali</b>		<b>60</b>	<b>90.500</b>
Incremento del valore del terreno, 43.930.000 DM			

D) Bilancio degli investimenti (in migliaia di DM)

	Totali	Città	Circondario	Land	Stato f.
Investimenti pubblici	128.760	12.900	11.660	71.700	32.500
Quote degli investimenti da recuperare sull'incremento di valore	43.970	12.900	11.660	19.370	—
	35%	100%	100%	27%	—

Il discorso sul risanamento richiederebbe ora anche l'attacco qualitativo. In questa materia, a parte il fattore finanziario, quello della qualità è forse l'argomento più importante. È del resto il più problematico. Una nuova città inglese piace o non piace; adempie alle sue funzioni oppure no e così via. Se le operazioni di risanamento sono le più discutibili dal lato teorico, come si fa a dare un giudizio sintetico su un lavoro esecutivo così disperso, così vario, così pieno di addentellati di ogni genere?

Dai documenti che ho a disposizione si può notare una indiscussa serietà di intenti e di risultati: su questi c'è di tutto, la grande precisione nel rispetto del monumento e dell'ambiente, la grande ricerca del « pulito » (che qualche volta non rispetta in pieno il dato storico) e dell'organicamente sano, la ricerca continua e contemporanea delle soluzioni urbanistiche, mentre qualche volta qua e là sembra che affiori anche la speculazione. Ma è preferibile la nostra inerzia, sia pure saccente, all'attività altrui? Forse che la vita non è attività?

## OLANDA

Fin dal lontano Medioevo ma soprattutto dal Rinascimento l'Olanda, specie nei suoi aspetti organizzativi ed insediativi, ha rappresentato per gli italiani un polo di particolare attrazione. Tale perenne interesse, di continuo alimentato da una sagace propaganda, si è particolarmente rinfocolato nei primi decenni del nostro secolo, per cui i più gravi problemi di questa nazione in linea di massima sono noti ai più. Del resto anche io li ho trattati in una serie di pubblicazioni che di volta in volta indicherò in nota secondo necessità.

Non ci rimane quindi che restringere il campo del nostro discorso ed affrontare l'analisi delle più recenti disposizioni legislative.

### LEGGE SULL'ORDINAMENTO DELLO SPAZIO COME RISULTA REVISIONATA CON LA LEGGE DEL 20 APRILE 1964.

La legge è suddivisa in undici capitoli secondo questa sequenza: definizione, politica governativa sulla pianificazione, piani regionali, norme di pianificazione municipale, regolamentazioni emanate dalla più alta autorità, norme operative, permessi di costruire, compensazione, organizzazione della pianificazione, sanzioni e disposizioni penali, disposizioni finali.

Se si dovesse eseguire una specie di statistica, è da concludere che il capitolo che più ampiamente si distende è il quarto, proprio quello che detta le norme sulla pianificazione municipale (dall'art. 7 all'art. 16, su un totale di 73 articoli).

Non è per puro divertimento che introduco questi dati, ma per far notare ancora una volta come nel movimento di pensiero urbanistico olandese durante gli ultimi decenni si sia sviluppato un profondo moto di ripensamento. Basti dire che subito dopo la guerra vi era in Olanda un « Ufficio per il piano nazionale » (*Rijksdienst voor het Nationale plan*), scaduto negli anni Sessanta a « Ufficio statale planologico » (*Planologische Rijksdienst*). Nello stesso tempo i piani regionali, nel senso molto particolareggiato che essi hanno in Olanda, perdevano la loro obbligatorietà di legge per passare, come vedremo, a livello di suggerimenti.

Insomma, la seconda metà degli anni Cinquanta e la prima metà dei Sessanta hanno portato ad una revisione completa di atteggiamenti e di pensiero, di mentalità nei confronti del complesso quadro dell'urbanistica, con una nuova valorizzazione dei problemi a medio e piccolo termine spaziale e temporale. Senza dubbio ciò ha richiesto una elasticità mentale profondamente sofferta, se si pensa che la pianificazione territoriale a vasto raggio era collegata a problemi di grande respiro ed impegno, come quelli della Randstad, del piano Delta e, in precedenza, della sistemazione dell'IJsselmeer.

Che l'Olanda, già una volta centro promotore dell'urbanistica propriamente detta con nomi come Oud, Berlage, passata quindi attraverso l'entusiasma — anche se sempre olandese — euforia della pianificazione territoriale e perfino del piano nazionale, abbia trovato ora un giusto equilibrio? Si potrebbe anche presumerlo, se non ci fosse di mezzo

una disciplina tanto incerta, sfuggevole e perfino infida quanto l'urbanistica.

Ritornando all'analisi della legge, farò solo osservare che l'abbondante spazio dato al livello urbano ci esonera dallo studio della legge sull'edilizia, che è del 1962: nel quadro dei nostri interessi infatti le norme relative non possono offrirci alcuna attrattiva.

Dunque (art. 2), il ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio è incaricato di compiere tutti i passi necessari per preparare la politica nazionale di pianificazione territoriale.

Ogni commento è perfettamente inutile.

C'è l'obbligo di preparare una politica *nazionale* e non *governativa*: potrebbe essere questo un punto di un certo significato, ma mi risparmierei certe facili ironie. Lo stesso ministro annualmente sottoporrà alla Seconda Camera degli Stati Generali (cioè alla Camera dei deputati) un rapporto sulla politica *governativa*, per quanto concerne la pianificazione territoriale. Ma nel primo comma la legge aveva aggiunto che i risultati dei passi per preparare la politica nazionale vengono pubblicati per quanto lo permette l'interesse pubblico. Sembra quindi dover dedurre che la politica *governativa* realizza una politica nazionale, che si trova a monte ma che è preparata *con i passi* di un membro del governo. Sinceramente non mi sembra che ispiri molta fiduciosa chiarezza tutto questo discorso.

Più chiaro, anche e proprio nelle intenzioni, a me sembra il terzo comma sempre dello stesso articolo. Udito il comitato governativo per l'ordinamento dello spazio, il Capo dello stato può preparare e sanzionare piani riferentisi a particolari aspetti della politica nazionale di sistemazione del tessuto fisico-spaziale. Questi piani devono essere presentati, per conoscenza, agli Stati Generali. Le norme relative non potranno avere effetto prima di sei mesi dalla comunicazione.

In confronto ad una trattazione così evasiva della pianificazione nazionale, il problema dei piani regionali olandesi si presenta molto semplice e nello stesso tempo complesso, tanto da dare adito a critiche e discussioni anche accese. Così, la sua soluzione è molto semplice dal lato legale, è molto corretta da quella concettuale, ma lascia perplessi per quanto concerne le reali applicazioni.

Che sia molto semplice dal lato legale lo dimostra il fatto che le norme sono tutte comprese nell'ambito di tre articoli.

Dice dunque l'art. 4 che gli Stati Provinciali (cioè il consiglio provinciale) possono approvare un piano regionale (*Streekplan*) per una o più parti della provincia o per l'intero territorio della medesima e possono revisionare un piano già adottato. La preparazione però spetta agli Stati Deputati (praticamente la giunta provinciale). Nel piano è fissato in larghe linee lo sviluppo futuro dell'area compresa: niente di più, niente di meno.

Seguono le solite norme procedurali. Il progetto di piano è depositato per due mesi alla pubblica ispezione. Le autorità provinciali ed i singoli sindaci interessati ne assicurano la massima divulgazione in modo che ognuno possa fare obiezioni scritte. Entro i quattro mesi successivi il piano viene adottato ufficialmente; le autorità provinciali a questo fine possono usufruire di una dilazione massima di due mesi. Il piano adottato viene lasciato alla pubblica osservazione.

Di norma (art. 5) un piano viene revisionato almeno una volta in dieci anni.

Sono da mettere in evidenza alcuni pochi punti.

In primo luogo la volontarietà della preparazione di un piano regionale, per quanto poi l'art. 6 consenta al governo centrale di obbligare un'amministrazione provinciale a preparare un piano. In secondo luogo la possibilità per ognuno di presentare le proprie obiezioni, discorso questo che ci obbliga a riallacciarsi al concetto di piano regionale.

Ho già detto che anche concettualmente esso è molto semplice e chiaro: si tratta di un piano a carattere supercomunale, che intende offrire i mezzi per un intervento direttivo a livello comunale. Sebbene ogni piano regionale olandese copra superfici molto modeste (a quanto mi risulta nessuna provincia ha preparato piani per l'intero suo territorio), non si tratta affatto di pianificazione intercomunale. Il piano regionale olandese nasce e si completa a livello provinciale: così in questo ambito la provincia appare come un organismo autosufficiente, una specie di «bozzolo» che elabora entro se stesso i propri atti e li tiene al caldo. Pochissimi i contatti con le autorità superiori: la legge si limita a dire che le decisioni riguardanti l'adozione, la revisione o la repulsa di un piano regionale devono

essere comunicate al ministro per l'edilizia popolare e per l'ordinamento dello spazio. Pochissimi i contatti con le autorità comunali, se non per quanto concerne la trasmissione di certe direttive da inserire nella pianificazione a livello inferiore. Nessun contatto è previsto, in fase di preparazione regionale, che consenta il passaggio di idee e di opinioni dalle amministrazioni inferiori a quella provinciale. Una sola volta sono ricordati i sindaci e solo per un adempimento formale. Le amministrazioni comunali possono agire solo in fase di osservazioni al progetto, reso pubblico, come un qualsiasi altro ente o una persona privata.

Naturalmente questo vale in linea giuridica. Che poi in pratica l'ufficio tecnico della pianificazione provinciale possa anche rivolgersi alle autorità di livello inferiore, nulla toglie alla perentorietà del quadro offerto dalla legge. Tutto ciò sarà visto ancora meglio in seguito.

Subito dopo la legge affronta l'argomento della pianificazione comunale. Argomento interessantissimo, non tanto per i tipi di istituti introdotti quanto per i rapporti di funzioni e di poteri che essi presuppongono.

La legge appunto prevede due tipi di piani comunali: il piano di struttura (*Structuurplan*; art. 7, 8 e 9) ed il piano di destinazione (*Bestemmingsplan*; articoli da 10 a 32). La notevole differenza di spazio legislativo occupato conferma la diversità di peso legale che il legislatore ha voluto dare ai due istituti.

Il piano di struttura, in primo luogo, è di norma un atto volontario del consiglio comunale, che intende organizzare il futuro sviluppo del comune su tutto il suo territorio. La legge prevede anche la possibilità di studiare e realizzare piani di struttura intercomunali su una base di accordo reciproco delle municipalità interessate.

Prima dell'adozione, da parte del consiglio comunale, il progetto deve essere depositato per un mese presso la segreteria del comune per la pubblica ispezione. Dopo l'adozione il piano è comunicato agli Stati Deputati e all'ispettore dell'ordinamento dello spazio. Tutto qui.

Invece, per i piani di destinazione il discorso si fa notevolmente più lungo, poichè, in fondo, è questo l'unico livello di pianificazione al quale il legislatore abbia riconosciuta vera e propria validità giuridica. Sembra appunto che il legislatore abbia vo-

luto trattare tutti gli altri livelli con noncuranza, quasi come livelli di pianificazione da prendersi con il dovuto beneficio d'inventario. In realtà le cose non stanno proprio così: infatti, nell'applicazione pratica, ogni livello è profondamente sentito e sofferto, e questo vale in particolare per la pianificazione regionale. Il diverso trattamento di precisione e di elaborazione legislativa mette in evidenza che solo all'ultimo livello esiste un vero obbligo legale verso i terzi ed un preciso senso di applicabilità in chiari termini di legge; a tutti gli altri livelli, all'interno del quadro offerto dalla legge, si deve introdurre come fattore preponderante la volontà di agire del cittadino, del tecnico-burocrate, del politico.

Il piano di destinazione è preparato ed adottato dal consiglio comunale per la parte del comune, che non appartiene al centro abitato. In termini concettuali, si tratta dal vecchio piano di ampliamento, già previsto anche dalla legislazione italiana pre-1942. D'altra parte la legge olandese, anche sotto il profilo della natura intima del piano, è ben poco innovatrice: in quanto necessario per l'ordinamento dello spazio, il piano prevede la destinazione dei terreni e può dare le prescrizioni circa l'uso dei terreni stessi e degli impianti che vi si trovano.

Per l'area del comune, che appartiene al centro abitato, o per una parte di essa il consiglio comunale può preparare ed adottare un altro piano di destinazione.

È da mettere subito in evidenza la diversità dei verbi usati per il piano interno e per quello esterno. Quello relativo al centro abitato è facoltativo; per quello vero e proprio di ampliamento sussiste un perentorio dovere del comune alla sua stesura e all'adozione. È quindi questo l'unico piano obbligatorio in tutta la legislazione olandese: da ciò si può dedurre che non esiste l'obbligo legale di una urbanistica estesa a tutto il territorio comunale nel suo insieme.

D'altra parte però, poichè non si possono presupporre situazioni identiche per tutto il territorio nazionale, dovendo presumere che in alcune zone i comuni non abbiano l'urgente necessità di una regolamentazione urbanistica, la legge consente agli Stati Deputati di esentare per un periodo determinato un comune dall'obbligo di preparare il piano.

Norma particolarmente interessante, negli aspetti legali e funzionali, è quella prevista nell'art. 11,

in base alla quale, quando un piano di destinazione interessa terreni che devono essere utilizzati per l'edilizia nel prossimo futuro, il piano può precisare che sindaco ed assessori sono autorizzati a modificare o rielaborare il piano stesso, in accordo con il piano e dentro i limiti previsti in esso. Questi poteri possono essere concessi anche per aree diverse da quelle specificate nel precedente periodo.

La decisione del sindaco e degli assessori deve essere approvata dagli Stati Deputati.

Un cenno merita anche la procedura di approvazione di un piano di destinazione.

Il progetto di piano deve essere depositato presso la segreteria comunale per la durata di un mese, durante il quale ognuno può inoltrare al consiglio comunale obiezioni scritte. Entro i tre mesi successivi il consiglio deve aver presa una decisione circa l'adozione del piano stesso. Il consiglio però può prorogare tale termine di altri tre mesi per una volta sola. La decisione, deve essere accompagnata dalle necessarie spiegazioni, quando contro il progetto siano state inoltrate obiezioni o all'atto dell'adozione il progetto stesso risulti modificato.

Dopo l'adozione il piano di destinazione è messo a pubblica disposizione presso la segreteria comunale ancora per un mese. Il sindaco e gli assessori devono comunicare le decisioni prese a coloro che a suo tempo avevano presentato obiezioni. Questi stessi possono presentare ulteriori obiezioni agli Stati Deputati entro il periodo di un mese già indicato. Similmente può essere fatto da chiunque nei confronti delle modifiche apportate al progetto. Scaduto il mese, il progetto di piano di destinazione viene inviato agli Stati Deputati per l'approvazione.

Entro sei mesi dalla ricezione gli Stati prenderanno una decisione, consultata la commissione planologica provinciale ed eventualmente la sovrintendenza ai monumenti. La decisione può essere rimandata di sei mesi, dopo di che il piano si considera comunque approvato. Il documento di approvazione o un atto del sindaco ed assessori, se l'approvazione è stata *ope legis*, insieme al piano è depositato per un mese presso la segreteria comunale per pubblica conoscenza.

Il consiglio comunale, l'ispettore dell'ordinamento dello spazio e tutte le parti, che in tempo utile avevano presentato obiezioni, possono interporre appello alla Corona entro il mese di cui sopra.

Se la Corona o gli Stati Deputati si rifiutano di sanzionare un piano di destinazione, in tutto o in parte, il consiglio comunale è tenuto a preparare ed adottare un nuovo piano entro un anno dall'inoltro della decisione superiore.

Invece, il piano approvato viene depositato presso la segreteria a disposizione di chiunque ne abbia interesse.

In precedenza, la legge si era addentrata in una ricca casistica, della quale sarà opportuno dare conoscenza sia pure per sommi capi:

— in un piano di destinazione, per un periodo prefissato (ma che può essere esteso dagli Stati Deputati), possono essere indicate destinazioni e regolamentazioni provvisorie (art. 12);

— un piano di destinazione può stabilire che la realizzazione di una o più parti di esso abbia inizio solo dopo un periodo fissato nel piano stesso (art. 13);

— in un piano di destinazione può essere stabilito che entro un'area ben definita del piano è proibito realizzare certi lavori o certe operazioni senza o in contravvenzione a un permesso scritto del sindaco ed assessori, per quanto ciò è necessario al fine (art. 14)

a) — di prevenire che un appezzamento divenga meno adatto alla destinazione per la quale è previsto nel piano;

b) — di mantenere e proteggere una destinazione;

— in un piano di destinazione può essere stabilito che il sindaco ed assessori, con l'osservanza di norme previste nel piano, possano concedere esenzioni alle disposizioni contenute nel piano od imporre requisiti addizionali. Però può essere previsto anche che tale esenzione debba essere preceduta da una dichiarazione di mancanza di obiezioni da parte degli Stati Deputati (art. 15);

— in un piano di destinazione, in relazione a determinati lavori da realizzare in alcune aree specifiche, può essere stabilito che un permesso di costruzione o di impianto può essere concesso solo dopo che gli Stati Deputati hanno manifestato di non avere obiezioni circa tale permesso (art. 16);

— in un'area nella quale è in vigore la risoluzione relativa alla preparazione di un piano o per la quale

un progetto di revisione di un piano di destinazione esistente è stato presentato alla pubblica visione, il sindaco e gli assessori possono concedere deroghe alle norme del piano di destinazione validamente esistente, solo se gli Stati Deputati hanno comunicato di non aver obiezioni da fare circa la deroga (art. 18).

In relazione alle disposizioni precedenti, è ammesso appello presso il consiglio comunale contro la decisione di imporre ulteriori condizioni, di concedere una deroga condizionata o di negare la deroga (art. 20).

Seguono quindi le disposizioni di salvaguardia (art. 21), che si fondano sulla dichiarazione del consiglio comunale, secondo la quale un piano di destinazione è in via di preparazione (*voorbereidingsbesluit*). Questa risoluzione, che deve determinare con precisione l'area da includersi nel piano, cessa dall'aver effetto, se il piano non è presentato al pubblico entro un anno dalla data di approvazione della risoluzione stessa. Essa può includere norme che vietino l'esecuzione di determinati lavori, quando sia necessario impedire che un appezzamento divenga meno idoneo alla destinazione, che sarà prevista dal piano.

Se la risoluzione, che un piano è in preparazione, riguarda parte di un centro abitato per il cui piano di destinazione sono date indicazioni in un piano di struttura, allora può essere stabilito che la risoluzione stessa è abrogata, se il progetto di piano non è depositato per la pubblica visione entro un termine prestabilito. Questo termine non può superare i due anni e può essere prorogato al massimo di un anno. Le norme predette circa le aree abitate necessitano dell'approvazione degli Stati Deputati.

Poca attenzione richiedono le norme circa la revisione o la revoca dei piani di struttura e di destinazione. La revisione, di regola, deve avvenire almeno una volta ogni dieci anni; la revoca deve essere approvata dagli Stati Deputati.

Se si dovesse e si potesse distinguere nel corpo di una legge tra disposizioni importanti e quelle che lo sembrano di meno, dovrei concludere che le norme degli articoli da 37 a 41 sono importantissime, proprio per una chiarificazione, teorica e pratica, dei rapporti tra le diverse autorità interessate e quindi tra i diversi livelli di pianificazione.

In primo luogo gli Stati Deputati possono obbligarne il consiglio comunale a preparare e ad adottare un piano di struttura entro un periodo prefissato o a modificarne uno già deliberato. La stessa possibilità viene concessa dalla legge per quanto concerne i piani di destinazione. In questo secondo caso gli Stati Deputati possono anche dare istruzioni circa il contenuto del piano, per quanto concerne gli interessi supercomunali e nei limiti territoriali di un'area che nello stesso tempo sia coperta da un piano regionale legalmente funzionante.

È questa la norma fondamentale che regola i rapporti tra piani regionali e piani comunali di ampliamento.

Ho già messo in evidenza altrove (9) il trapasso di concetti basilari che vi fu a suo tempo tra la precedente legislazione e quella attuale. Qui non è affatto il caso che mi ripeta. Prendiamo solo atto di questa posizione di prudente elasticità legislativa.

Anche in caso di revisione di un piano già approvato il consiglio comunale è tenuto ad accordare il piano alle istruzioni trasmesse dagli Stati Deputati. Se poi le istruzioni si riferiscono ad un'area per la quale non è in vigore un piano di destinazione, l'obbligo di adattarsi alle istruzioni stesse subentra non appena il consiglio comunale decide di preparare il piano.

Infine, entro un anno dalla data della registrazione di una città o di villaggio come protetta per particolari aspetti in base alla legge sui monumenti, il consiglio municipale deve decidere sul piano di destinazione proprio per quanto concerne la preservazione di quel peculiare aspetto.

Con l'art. 38 si passa ancora più a monte nei rapporti tra le autorità.

Infatti il ministro, cui compete l'ordinamento dello spazio, può dare al governo provinciale istruzioni (direttive) circa il contenuto di un piano regionale. Per quanto poi ciò sia richiesto da interessi super-comunali possono essere date disposizioni circa il contenuto delle istruzioni che gli Stati Deputati devono dare ai consigli comunali sia ai fini della preparazione di un piano di destinazione sia in vista dell'emissione della risoluzione che un piano è in

(9) STS E.: *Le legislazioni urbanistiche*; Arezzo, 1964 (p. 251 e seguenti).

preparazione. In quanto poi le istruzioni di cui sopra hanno connessione con aspetti particolari del governo nazionale dello spazio, esse devono essere in accordo con i piani eventualmente stabiliti per questi stessi aspetti specifici in base all'art. 2.

Entro un periodo prestabilito dal ministro, il governo provinciale può essere obbligato

— a portare un piano regionale in accordo con le istruzioni trasmesse dal ministro,

— a prepararne uno, quando le direttive si riferiscono ad aree per le quali non esiste il piano regionale,

— ad indirizzare le dovute e necessarie istruzioni al consiglio comunale.

In casi urgenti gli Stati Deputati possono emettere le istruzioni ai consigli comunali prima che il piano regionale sia adottato o revisionato.

È ammesso appello alla Corona da parte del consiglio comunale o dell'ispettore dell'ordinamento dello spazio (art. 39).

Naturalmente è previsto (art. 40) il dovere di intervento sostitutivo da parte degli Stati Deputati in caso di inadempienza da parte delle autorità comunali, con spese a carico di queste ultime. Ad ogni modo ad esse rimane il diritto di intervenire con atti propri, finché non risulti che l'eventuale piano preparato dagli Stati Deputati sia stato reso pubblico.

In particolare vigono tutte le disposizioni già date a proposito dei piani di destinazione con l'avvertenza che gli Stati Deputati subentrano all'amministrazione comunale e il governo centrale agli Stati Deputati nei rispettivi compiti.

L'art. 41 prevede il caso parallelo che sia proprio il governo provinciale a non adempiere ai suoi doveri, specie quelli espressi negli articoli 6 e 38, comma 2. Allora subentra il governo centrale.

Dopo di che la legge entra in pieno ad affrontare le disposizioni relative alla fase esecutiva. Esse riguardano il regolamento operativo, il permesso di impianto, il problema della compensazione. Per quanto concerne il primo argomento è presto detto: salvo deroghe concesse dagli Stati Deputati, il consiglio comunale è tenuto ad emanare un regolamento (*exploitatieverordening*) nel quale saranno fissate le condizioni per la collaborazione del comune allo sfruttamento operativo dei terreni, che nel prossimo

futuro saranno usati per l'edilizia. Un tale regolamento, tra l'altro, darà istruzioni

a) circa i casi nei quali l'appuntamento di impianti di pubblica utilità è reso dipendente dalla cessione di terreni in favore del comune;

b) circa le quote dei costi sostenuti per impianti di pubblica utilità, che devono essere fatte gravare sul territorio che usufruisce di tali impianti.

Sul permesso di impianto (*aanlegvergunning*) la legge si trattiene molto più a lungo, anche se con un numero modesto di articoli (dal 44 al 48). Intanto intendo precisare che non ho voluto tradurre il termine olandese con «permesso di costruire», poichè le operazioni previste sono molto più ampie della pur notevole opera di costruzione. Il dettato della legge riguarda qualsiasi attività che si intenda eseguire su un terreno.

La legge precisa dunque che il permesso di impianto può essere rifiutato e deve essere rifiutato, se i lavori e le attività richieste sono in contrasto con un piano di destinazione o con i requisiti imposti dal piano oppure se si tratta di lavori ed attività per i quali è richiesto un permesso in base alla legge sui monumenti e tale permesso non è stato concesso. Ogni decisione di concedere un permesso condizionato, di negare un permesso o di sospendere la decisione stessa deve essere sostenuta da ragioni fondate. Ad un permesso possono essere poste condizioni solo ... a determinate condizioni.

Se i lavori sono ammissibili solo sulla base di una destinazione provvisoria o di un regolamento provvisorio, il sindaco e gli assessori possono concedere il permesso alla condizione che allo scadere di un determinato periodo i lavori o le operazioni siano rimossi o riportati in accordo con il piano di destinazione. Tale periodo può essere prorogato, purchè sussistano ancora le condizioni provvisorie in base alle quali il permesso è stato concesso.

Ed ecco ora alcune norme, in ordine sparso.

— Sindaco ed assessori devono decidere su una domanda di permesso entro un mese dal ricevimento della domanda stessa.

— Se non vi sono fondamenti per rifiutare un permesso e se per l'area nella quale si intende svolgere il lavoro o l'operazione è stata emanata una risoluzione di preparazione di piano o è stato messo al pubblico esame un progetto di piano di destina-

zione o di modifica di un piano di destinazione, allora sindaco ed assessori sospendono la decisione.

— Il dovere di tenere sospesa la decisione perdura finchè perdurano le condizioni legali in base alle quali essa è stata presa.

— Un simile dovere di sospensiva vale per lavori interessanti la legge sui monumenti da svolgersi entro un'area per la quale non è in forza un piano di destinazione specifico per la difesa dei peculiari aspetti della città o del villaggio. Tale sospensiva dura finchè non è stata presa una decisione sull'adozione di un piano di destinazione, decisione da prendere entro i termini legali.

— In deroga alle disposizioni precedenti sul dovere di sospensiva, sindaco ed assessori possono concedere il permesso, se il lavoro o l'attività previsti non contrastano con il piano in via di preparazione e se nel contempo gli Stati Deputati hanno dichiarato di non aver obiezioni da fare al riguardo.

— Nel caso di sospensiva in base alla legge sui monumenti il ministro della cultura, ricreazione e lavoro sociale, nel timore che la concessione di un permesso conduca a modificazioni inaspettate del peculiare aspetto protetto, può chiedere al ministro dell'ordinamento dello spazio di esprimere le proprie eventuali obiezioni alla concessione del permesso.

— Colui che ha richiesto il permesso può appellarsi presso il consiglio comunale contro la decisione di concedere un permesso condizionato o di rifiutarlo o di sospendere la decisione. L'ispettore dell'ordinamento dello spazio può invece appellarsi presso gli Stati Deputati contro la decisione di concedere il permesso.

È infine riconosciuto al sindaco ed assessori il diritto di revocare, a determinate condizioni, un permesso già concesso.

Per quanto riguarda il problema del risarcimento di pregiudizi economici, la legge è molto sbrigativa. Così, per essere preciso, riporto integralmente il disposto (art. 49, 1° comma): «Se e in quanto risulta che un interessato, a seguito delle disposizioni di un piano di destinazione, soffre o soffrirà un pregiudizio, che ragionevolmente, in tutto o in parte, non deve rimanere a suo carico e del quale non gli è stato assicurato risarcimento o ne ha avuto solo in parte con l'acquisizione, l'espropriazione o altra maniera, il consiglio comunale gli potrà concedere, a domanda, un risarcimento, secondo equità».

Disposto nel quale a me sembra che tutto l'interesse ed il divertimento ruotino intorno a quel felicissimo «ragionevolmente». Comunque è ammesso appello alla Corona.

Qualche accenno meritano le disposizioni relative agli organismi preposti o interessati alla pianificazione.

In campo nazionale sono previsti una Commissione nazionale per la pianificazione territoriale (*Rijksplanologische Commissie*), il Consiglio per l'ordinamento dello spazio (*Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening*) e il Servizio nazionale per la pianificazione territoriale (*Rijksplanologische Dienst*).

La commissione, composta solo di funzionari, ha il compito di consigliare il ministro per l'edilizia popolare e l'ordinamento dello spazio e, se necessario, gli altri ministri negli affari concernenti l'ordinamento dello spazio. Il consiglio invece, che a prima vista e per quanto concerne i compiti sembrerebbe un doppione della commissione, è composto di rappresentanti di enti e di personalità nei vari settori delle attività nazionali.

Il servizio infine svolge i compiti tecnici e di ricerca necessari all'adempimento dei propri doveri da parte del ministero e della commissione. Il servizio dispone di ispettori distaccati nelle singole province.

Per quanto concerne il livello provinciale la legge prevede in ogni provincia una Commissione per la pianificazione territoriale. Nulla dice invece nei riguardi dei Servizi provinciali per la pianificazione territoriale (*Provinciale Planologische Dienst* = PPD), volendo lasciare ogni libertà alle singole amministrazioni provinciali. Ed è da riconoscere che queste in genere hanno ben meritato della libertà loro concessa, organizzando ottimi uffici tecnico-urbanistici.

#### DISPOSIZIONI E STUDI DI NATURA VARIA.

Forniti della legge sull'ordinamento dello spazio e di quella edilizia, per quanto adatte o inadatte esse possano essere state giudicate, i tecnici olandesi hanno continuato impertentiti a sfornare schenki, piani, progetti ad ogni livello e di ogni consistenza. Sarebbe interessante, a titolo di orientamento ambientale nel complesso animo del popolo olandese, analizzare alcuni piani. Qui invece ci limiteremo a

proporre alcune note circa la situazione attuale della problematica legislativa in Olanda (10).

In primo luogo si sente la necessità di un adattamento della legge sull'ordinamento dello spazio, secondo quanto è già stato proposto alle camere. Tale adattamento deve riguardare soprattutto l'ampliamento delle facoltà del ministero dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio di dare istruzioni, fino al punto di inviare immediate direttive ai comuni circa il contenuto dei piani di struttura e di destinazione. E ciò corrispondentemente ad una vecchia proposta, che era già stata a suo tempo fatta cadere e che lascia sempre piuttosto perplessi, specie per il salto dei piani regionali che presuppone.

Devono quindi essere corrette alcune strozzature presentate dalla legislazione in vigore, in particolare prevedendo una procedura più abbreviata nella formazione ed approvazione di un piano di destinazione, la possibilità di azione anticipata di un piano di destinazione in preparazione o in fase di procedura, nonché la possibilità di ricorrere alla Corona per un giudizio su problemi di interpretazione di legge, indipendentemente da casi concreti di disputa.

Autonomamente però da questi correttivi alla legislazione vigente che ci si ripropone di apportare in breve tempo, è anche in fase iniziale di studio la soluzione di un problema a più lungo termine, la formazione cioè di un mezzo legale che abbracci tutte le regolamentazioni legislative direttamente ed indirettamente interessanti ed influenti l'ordinamento dello spazio.

Nel frattempo, con la legge 27 ottobre 1972, è stata approvata la modifica della legge sull'espropriazione, modifica con la quale ci si propone di far svolgere una procedura celere di espropriazione parallelamente alla definizione di un piano di destinazione. Sempre nel settore della gestione del suolo si intende da una parte introdurre il prezzo d'uso come base per la determinazione del valore negli atti di espropriazione, dall'altra offrire una regolamentazione generale del diritto di prelazione nell'acquisto di beni immobili, a vantaggio in particolare dei comuni.

(10) Si veda in particolare: Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening* (eerste deel van de derde nota); 's-Gravenhage, 1974.

In preparazione è anche una legge sulla ristrutturazione della campagna. A questo proposito si fa osservare che la vecchia legge del 1954 sulla rifusione particolare (*Ruilverkavelingwet* = Legge sullo scambio dei lotti) offre ancora in molti casi una buona base ma limitatamente al problema specifico e ristretto, nel quale io stesso ho avuto modo di constatare la notevole attività. Ma per una ristrutturazione rurale da effettuarsi in stretta connessione con la visione spaziale di un determinato territorio, come espressa da un piano regionale, occorre un nuovo mezzo legislativo. Si prevedeva che esso sarebbe entrato in vigore nel 1976.

Altro problema che interessa il legislatore olandese è quello di disporre le leggi, già in vigore o in via di approvazione e relative ai vari aspetti della difesa dell'ambiente naturale e dell'habitat umano, nel quadro di una legge organica per l'ordinamento dello spazio.

Un mezzo molto importante capace di influire sul modello di distribuzione della popolazione e dei centri di lavoro è la regolamentazione selettiva degli investimenti. Il relativo progetto di legge, che ora è in discussione al parlamento, intende selezionare gli investimenti nei territori di concentrazione demografica e particolarmente nell'Ovest del Paese per diminuirvi il peso di una crescente condensazione di attività e di popolazione. In base alla legge saranno il ministro degli affari economici e quello dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio a giudicare le richieste di autorizzazione per procedere ad un investimento in un determinato sito, sulla base della concentrazione delle attività e della popolazione, della struttura economica e del mercato di lavoro, tenuto conto della struttura territoriale.

Ed infine è da aspettarsi la presentazione del progetto definitivo per la legge sul risanamento, progetto che è in preparazione e che ho lasciato per ultimo poiché su di esso ci tratteremo a po'.

Per poter avere un primo punto di riferimento, in rapporto specie a quella che abbiamo visto essere la parallela legge tedesca, basta che riporti la seguente pagina (11):

(11) *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening* (già citata), p. 89.

« La legge renderà possibile al Ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio di indicare territori di rinnovamento urbano. Tale indicazione avrà per i relativi territori un certo numero di conseguenze giuridiche, finanziarie ed organizzative. Per ciò che concerne le prime si è pensato tra l'altro ad un ordine di un effettivo miglioramento o di demolizione e anche ad un dovere per gli inquilini di permettere miglioramenti in determinate condizioni. Le procedure planologiche e quelle di espropriazione dovranno essere più corte di quelle in uso oggi. Ciò è tanto più giustificato quanto più, come è nelle intenzioni, si offriranno garanzie per una preliminare discussione con gli interessati. Regolamentazioni per la discussione con gli abitanti ed i progettisti, per la ricerca sociale e per la procedura devono trovar posto in precedenza in un piano sociale. Sul piano finanziario si avranno garanzie per contributi statali in sussidio delle aree indicate. Anche al di fuori dei territori, che sono destinati al rinnovamento, la legge dovrà consentire l'emanazione di disposizioni che possano impedire l'invecchiamento della città. Per questo si pensa allo stabilimento di ordinanze capaci di arginare il deterioramento.

Con l'aiuto di queste disposizioni la legge dovrà condurre ad una regolamentazione che renda possibile al comune di procacciarsi beni immobili con diritto di priorità.

Facendo affidamento su un certo numero di norme a livello nazionale riguardanti il finanziamento (tra l'altro l'ampliamento delle possibilità di sussidi) e l'organizzazione (tra l'altro il rafforzamento del coordinamento interministeriale al fine di raggiungere un effetto ottimale delle diverse forme di sussidi), con questa legge sarà creato uno strumento che renderà possibile di affrontare meglio il rinnovamento urbano ».

A prima vista sembra quindi che il progetto olandese sia la copia di quello tedesco. Ma sarà veramente una copia? e in questo caso una bella o una brutta copia?

Intanto è da osservare che non si tratta affatto di un problema nuovo o recentissimo nella ricerca legislativa olandese. Già nel 1953 il ministro della ricostruzione e dell'edilizia popolare aveva incaricato una commissione, detta commissione Bommer, di studiare il problema della distruzione delle cata-

pecchie e del risanamento. Ma la vera, grande ricerca fu effettuata dalla commissione per il trattamento delle conseguenze finanziarie del risanamento e della ricostruzione delle città, insediata nel maggio del 1968 dal ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio. Premesso che qui con il termine di riabilitazione, usato successivamente, si intende l'opera di rigenerazione urbana dei centri storici, ritengo utile riportare le principali conclusioni cui era giunta la commissione.

— In primo luogo la commissione afferma di essersi interessata contemporaneamente delle operazioni di risanamento, ricostruzione e riabilitazione di quartieri e rioni, riconoscendo a tutte e tre, ma specie all'ultima, piene capacità di agire efficacemente nelle parti di città e villaggi invecchiate. Il complesso delle tre operazioni prende il nome di rinnovamento urbano (*Stadsvernieuwing*).

— La commissione non si è occupata in modo speciale delle ragioni e dell'urgenza del rinnovamento cittadino. Però essa fa presente che il problema è estremamente urgente e, poichè il rinnovamento delle città è un processo continuo, è indispensabile che nei prossimi dieci anni possa essere realizzata una buona parte delle operazioni necessarie.

— L'appoggio dello stato per le operazioni di rinnovamento, sotto tutti i punti di vista, ha subito nel corso degli anni un continuo ampliamento. La commissione trova necessario che tale linea venga ulteriormente prorogata e che la regolamentazione dei contributi ora vigente per le operazioni di ricostruzione e di risanamento venga adattata alle esigenze attuali e che venga quindi realizzata una adeguata normativa per le operazioni di riabilitazione.

— Una inchiesta tra i comuni con più di 25.000 abitanti ha dato alla commissione la possibilità di stimare l'entità delle operazioni di risanamento e ricostruzione realizzate, in corso e da intraprendere prima del 1980, come pure dei relativi costi.

— Con i dati dell'inchiesta come punti di partenza per i progetti in fase di realizzazione e per quelli da realizzare fino al 1980 la commissione, sempre limitatamente alle due operazioni suddette, ha previsto un fabbisogno di f. 7500 milioni (prezzi del 1970). Sulla base della normativa attuale, che pone a carico dello Stato l'80% del prezzo di acquisizione e il 50% dei costi di opere particolari,

l'ammontare che dovrebbe gravare sullo stato è almeno di f. 4400 milioni, con una spesa media annua dal 1971 al 1979 di f. 485 milioni.

— La commissione quindi, dopo aver fatto presente la necessità di apportare i dovuti correttivi alla vigente legislazione per renderla uniformemente operante, esprime l'opinione che solo sulla strada dei pagamenti secondo lo scopo può essere data una soluzione ai problemi comunali e nello stesso tempo può essere assicurato il conseguimento dei fini proposti.

— Diverso deve essere il discorso per quanto concerne la riabilitazione, la quale necessita di un attacco frontale da parte del comune o di altra appropriata organizzazione che agisca sotto la sua guida. I progetti di riabilitazione devono essere elaborati nel quadro della gestione planologica dello spazio e dello sviluppo urbanistico dei comuni. La commissione esprime di conseguenza la necessità che venga dato corpo al più presto ad una opportuna normativa che regoli la concessione di appoggi finanziari per la riabilitazione. Solo in via provvisoria ci si può servire dell'attuale normativa per la ricostruzione e il risanamento. I contributi dovranno essere concessi per i seguenti fattori di costo:

a) acquisizione di terreni e di edifici per impianti infrastrutturali e per la rimozione di edilizia inaccettabile,

b) realizzazione di attrezzature ed impianti per migliorare l'ambiente residenziale,

c) miglioramento di abitazioni e di altri stabili,

d) preparazione e realizzazione del progetto.

— Una normativa dei contributi per la riabilitazione deve essere tale da costituire un sistema armonico di sussidi, soprattutto nel senso che in casi concreti il comune possa scegliere quella forma di rinnovamento cittadino che nelle date circostanze si presenta come la migliore, senza che nella scelta il comune debba essere vincolato proprio dalla normativa dei sussidi. Inoltre la regolamentazione dovrà essere sufficientemente attraente per invogliare i proprietari di edifici a collaborare.

— Una valutazione del carico per lo stato nei prossimi anni in favore della riabilitazione non è possibile. Però la commissione deve far presente che alti costi sono uniti anche alla forma del rinnovamento cittadino. Secondo un semplice calcolo per

progetti di riabilitazione, nei quali saranno interessate annualmente circa 10.000 abitazioni, è necessario un contributo di circa f. 93 milioni.

— La commissione fa voti per una celere messa in atto di un certo numero di progetti sperimentali di riabilitazione.

— Nel realizzare progetti di rinnovamento cittadino l'iniziativa privata giocherà un ruolo importante ed in crescente misura. Non è però chiaramente visibile come essa possa essere chiamata a lavorare, con quali soggetti e in che misura. Vi è ancora troppo poca esperienza. La commissione è però persuasa che ciò avrà un senso e sarà possibile, quando il privato potrà trovare un ragionevole reddito nell'investimento. Ciò limita sensibilmente le possibilità dell'iniziativa privata.

— Per l'inserimento dell'iniziativa privata è necessario un accordo con il comune che delimiti le responsabilità, le competenze ed i compiti e nel quale siano specificate le garanzie nell'esecuzione delle operazioni, la ripartizione del rischio e la regolamentazione per la soluzione delle vertenze. Forma e contenuto dipenderanno molto dalla specie del progetto.

— La commissione ritiene che i comuni traggano grandi vantaggi dall'iniziativa privata, in specie dall'inserimento che ne deriva di capacità creative, di conoscenze, di esperienza e di organizzazione proprie della sfera privata e per le insite possibilità di sgravio delle difficoltà finanziarie e del rischio. I comuni però dovranno curare che i vantaggi finanziari dei progetti da realizzare siano ragionevolmente suddivisi tra di loro ed i privati.

— Non è però da aspettarsi che l'inserimento dell'iniziativa privata possa rappresentare per lo stato uno sgravio nel carico dei sussidi. Il sistema degli aiuti dovrà valere per tutti i progetti di rinnovamento cittadino, anche se essi sono realizzati in tutto o in parte dall'iniziativa privata. Eventuali vantaggi offerti dall'inserimento dell'iniziativa privata dovranno andare ad utilità dei comuni.

Dal 1969 sono stati emanati diversi decreti, per la maggior parte ministeriali, relativi agli interventi statali in favore delle operazioni di risanamento e di ricostruzione. Non mi sembra che possano richiedere particolare attenzione. Qualche parola invece merita il decreto reale del 26 febbraio 1969, breve-

mente indicato come «Decreto sui contributi per i piani di ricostruzione e di risanamento».

Il decreto dà in primo luogo la definizione di piani di ricostruzione e di risanamento, dovendosi intendere con i primi quei piani che tendono al miglioramento della struttura urbanistica di un certo abitato o di una sua parte, con i secondi i piani che mirano al miglioramento di un centro abitato o di una sua parte dal punto di vista della semplice edilizia abitativa. Sulla base di successivi decreti del ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio possono essere effettuati pagamenti per la realizzazione di piani di ricostruzione e di risanamento, che secondo il giudizio dello stesso ministro sono da prendere in considerazione. Condizione fondamentale è che tali piani siano in accordo con un piano di destinazione.

Il decreto distingue due generi di costi, sottoponibili a diversi regimi di contributi.

Nel primo gruppo pone le spese per l'acquisizione di terreni e di costruzioni e di queste spese il decreto fa un'accurata elencazione. Nel secondo gruppo il decreto pone, a giudizio del ministro, le spese occorrenti per l'esecuzione di particolari opere pubbliche nuove, escluse naturalmente tutte quelle che in qualche modo usufruiscono già di contributi statali.

Le spese del primo gruppo, se riconosciute congruenti dal ministro, vengono coperte da contributo per l'80%, quelle del secondo per il 50%.

Naturalmente tutto questo non è ancora una legge; ma non è da dire che l'attività di risanamento e di ricostruzione dei centri sia mancata. Dai documenti che ho a disposizione (12), rilevo che nel periodo 1963-1970, cioè nel periodo proto-legale di attività spontanea lo Stato aveva concesso contributi per f. 1407 milioni per l'esecuzione di complessivi 345 progetti di piano. Quantità non è detto che sia sempre qualità, ma se la pratica si accompagna alla ricerca di teoria del diritto mi sembra che, indipendentemente dai singoli risultati, il problema possa dirsi seriamente affrontato.

Ed infatti, pur proseguendo le realizzazioni pratiche, nell'agosto del 1971 il Consiglio dei pareri per

l'ordinamento dello spazio emetteva il suo parere sugli aspetti planologici-amministrativi del rinnovamento cittadino. Ma soprattutto va ricordato che nell'aprile del 1972 veniva insediata una nuova commissione («Gruppo di lavoro per l'integrazione della regolamentazione del rinnovamento cittadino»), della quale il ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio nel gennaio di questo anno (1974) poteva trasmettere alla Seconda Camera la relazione, completa di progetto di legge.

Daremo ora un'occhiata al progetto, non perché ci sia da pensare che esso giunga, così come è, a prendere consistenza di legge, ma proprio per quell'azione di confronto tra i vari moti di pensiero e le diverse situazioni, che è la ragione di questo lavoro.

Naturalmente, poiché si tratta di occhiata, procederemo per sommi capi.

#### A) *Coordinamento a livello statale.*

Il ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio è incaricato di coordinare l'azione di governo a proposito del rinnovamento cittadino. Egli ogni anno illustra alla Seconda Camera, in occasione della presentazione del bilancio nazionale, la situazione del rinnovamento cittadino e la condotta del governo su questo argomento.

È prevista una commissione di coordinamento per il rinnovamento urbano, che ha il compito di favorire una gestione coordinata del rinnovamento stesso da parte dell'autorità statale e di assistere con pareri i ministri di volta in volta interessati.

#### B) *Preparazione del rinnovamento cittadino.*

##### 1. *I fondamenti della gestione comunale del rinnovamento cittadino.*

Poiché la gestione comunale del rinnovamento riposa su basi fisiche e sociali, saranno prodotti un piano di struttura ed un piano sociale.

Sulla base del piano di struttura il consiglio comunale potrà determinare quali parti del comune devono essere prese in considerazione per la definizione di un'ordinanza per l'ambiente vitale e per la designazione di territorio di rinnovamento urbano.

(12) *Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie: Stadsvernieuwing; 's-Gravenhage, 1977 (a. p. 101).*

## 2. Disposizioni che ostacolano il decadimento.

Il comune deve prendere per tempo le disposizioni di natura sociale che ostacolano la decadenza, ma al fine di arrestare lo stesso fenomeno nell'ambiente costruito e a difesa della sfera vitale (ambiente di vita) può emettere il cosiddetto ordine per l'ambiente di vita (*leefmilieuverordening*). Con tale documento il comune, per un dato territorio, può disporre sulla natura delle opere da erigere di nuovo o da ricostruire e sulla liceità di lavori di altro genere, come pure sull'uso di terreni ed impianti. Tali disposizioni naturalmente non devono essere in contrasto con le previsioni del piano di struttura. Se invece le determinazioni di un ordine per l'ambiente di vita non concordano con le prescrizioni di un piano di destinazione, sono applicabili le disposizioni la cui approvazione è divenuta irrevocabile per ultima. Non solo, ma un permesso di costruire, richiesto ai sensi della legge sull'edilizia, può essere negato ad un'opera che sia in contrasto con un'ordinanza per l'ambiente di vita.

Come misura di salvaguardia è consentita poi la sospensiva di un permesso in fase di approvazione di una tale ordinanza.

In linea di massima e salve eccezioni, nelle aree in cui vige un'ordinanza per l'ambiente di vita non è ammessa alcuna demolizione, se non dietro espresso permesso delle autorità comunali (*sloopvergunning*). Il consiglio comunale può limitare le aree soggette all'ordinanza entro le quali è richiesto il permesso di demolizione. La decisione circa la concessione o meno del permesso di demolire deve essere presa entro due mesi dalla ricezione della domanda; tale periodo può essere prorogato al massimo di altri due mesi. È ammesso ricorso al consiglio comunale.

Ed infine, in un'area nella quale è in vigore un divieto di demolizione, un permesso di costruire può essere concesso condizionato ad una garanzia bancaria che copra una parte del costo presunto dell'opera. Il permesso può anche essere concesso con l'indicazione del termine massimo in cui le opere devono essere iniziate.

## 3. Territori di rinnovamento urbano.

Su proposta del consiglio comunale la Corona può indicare parti del territorio comunale come aree

di rinnovamento urbano, cioè come territorio che assume particolare aspetto per la validità in esso di determinate norme nel campo del rinnovamento. Tale determinazione riguarda territori, che dovranno essere soggetti a questa regolamentazione speciale sia in via definitiva sia in via provvisoria.

A questo scopo il comune

— deve procurarsi una completa conoscenza nel settore sociale, individuandone le mete;

— deve fissare i punti fondamentali urbanistici, da valere nell'area da delimitare;

— deve procurarsi una completa conoscenza della specie di disposizioni che dovranno essere prese per la realizzazione, nei settori sociale ed urbanistico, delle mete proposte con il progettato rinnovamento;

— deve procurarsi una completa conoscenza della maniera con cui difendere gli interessi di coloro che saranno colpiti dall'operazione;

— deve procurarsi una completa conoscenza degli aspetti finanziari relativi all'operazione di rinnovamento presa in considerazione;

— deve individuare i tempi ed i modi necessari per la realizzazione dell'operazione.

Nella richiesta rivolta alla Corona dovrà poi essere indicato come si intende procedere nella realizzazione dei necessari contatti con la popolazione e specificatamente con gli interessati.

Non appena possibile, in collegamento con gli interessati, viene preparato un piano di destinazione per il territorio di rinnovamento urbano o parte di esso.

Un decreto di indicazione di un territorio di rinnovamento urbano comprende anche l'impegno in linea di principio per la concessione di un sostegno finanziario da parte dello stato in base alle norme per gli aiuti finanziari, specificandone naturalmente limiti e termini.

Sulla base del decreto di indicazione di un territorio di rinnovamento, in ogni caso, sono concessi dal ministro per l'edilizia popolare e per l'ordinamento dello spazio e da altri ministri, alle condizioni da loro poste, aiuti finanziari in sussidio del rinnovamento e specificatamente

— per i costi di preparazione dei piani di destinazione e delle decisioni esecutive,

— per acquisizioni estese,

— per attrezzature di natura sociale.

#### 4. *Diritto di prelazione.*

Il progetto di legge ritiene necessario premettere le seguenti definizioni e precisazioni:

a) Diritto di prelazione, il diritto del comune di sostituirsi, nel caso di una transazione come sotto specificato, all'acquirente di un bene immobile o di un diritto reale;

b) Transazione, la transazione per la cessione della proprietà di tutto un bene immobile posto in un territorio di rinnovamento urbano o di una sua parte o di un diritto reale stabilito su di esso oppure la transazione intesa a stabilire un tale diritto. Sono escluse le transazioni condotte esclusivamente tra parenti stretti, tra cointeressati ad una divisione per successione, le donazioni, i cambi, le vendite pubbliche;

c) Diritto reale, il diritto di enfiteusi e quello di superficie.

Allora, nelle aree di rinnovamento cittadino, il comune può esercitare il diritto di prelazione, a meno che il consiglio comunale non abbia deciso che tale diritto può essere esercitato solo in determinate parti del territorio di rinnovamento.

Comunque, del sussistere di un tale diritto viene data notizia, per i necessari adempimenti, al conservatore delle ipoteche e al catasto. La decisione di applicare il diritto di prelazione deve essere comunicata immediatamente agli Stati Deputati.

Il progetto di legge si addentra in un'accurata casistica procedurale, che non credo di dover riportare. Un dato di un certo rilievo è la condizione, in base alla quale il prezzo pagato dal comune dovrebbe essere quello indicato dal proprietario come praticato nella transazione tra privati, se avesse avuto luogo.

#### C) *Realizzazione del rinnovamento urbano.*

##### 1. *Delibere di esecuzione.*

Se in un territorio di rinnovamento urbano il comune vuole procedere alla realizzazione del rinnovamento, il consiglio comunale emette una delibera di esecuzione per tutto il territorio o una sua parte.

Una delibera di esecuzione comprende

— una descrizione dei provvedimenti che sono giudicati necessari per avvenire al miglioramento dell'ambiente di vita;

— un commento, nel quale tra l'altro è indicato in quale maniera ed entro qual tempo è previsto che i provvedimenti di cui al capoverso precedente possano essere realizzati e quali disposizioni verranno prese in difesa di interessi di persone e gruppi che sono colpiti dalla realizzazione del provvedimento;

— un commento, nel quale sia indicato come si sono svolte le intese con gli interessati e a quali risultati abbiano condotto;

— un progetto esecutivo.

Naturalmente una delibera di esecuzione non può essere in contrasto con un'ordinanza per l'ambiente di vita, con un piano di destinazione e con le esigenze basate su tali documenti. Lo schema di delibera di esecuzione rimane per un mese presso la segreteria comunale a pubblica disposizione. In tale periodo gli interessati possono presentare obiezioni scritte. La delibera, una volta adottata dal consiglio comunale, passa agli Stati Deputati per l'approvazione.

È ammesso il ricorso alla Corona da parte del consiglio comunale e degli interessati nel caso in cui gli Stati Deputati ritengano di sospendere la decisione o di negare l'approvazione.

##### 2. *Provvedimenti di realizzazione.*

Il progetto di legge si intrattiene a lungo sugli istituti dell'ordine di demolizione e di miglioramento o di riabilitazione, come talvolta dice il testo, ordini che possono essere disposti dall'amministrazione comunale nei riguardi di costruzioni, che sono in evidente contrasto con i fini stabiliti dall'ordinanza di esecuzione.

Nel caso di ordine di demolizione il progetto prevede naturalmente la casistica per gli indennizzi.

È previsto quindi il dovere di costruzione e un tipo di diritto nuovo rispetto alle altre legislazioni e precisamente l'obbligo di un affittuario di tollerare l'esecuzione di determinate attività resesi necessarie a seguito della delibera di esecuzione.

Sono istituti che abbiamo già visto trattati a lungo nella legislazione e non mi sembra veramente che siano essi i fattori più importanti in un'opera

complessa di rinnovamento urbano. Non vorrei cioè che essi dessero luogo solo a fatti episodici. Per questo non ci addenteremo ulteriormente su di essi, per quanto non neghi loro una notevole carica di rottura nel campo teorico del diritto.

Le norme successive sulla rilottizzazione cittadina, nonostante l'interesse di ordine generale che l'argomento suscita, hanno uno svolgimento limitato, anzi delimitato.

Infatti, per la realizzazione di un piano di destinazione per un territorio di rinnovamento cittadino o di una delibera di esecuzione, tre o quattro proprietari o aventi titolo ad un diritto reale possono procedere ad un accordo con il quale si vincolano a riunire in un coacervo i loro beni immobili e i diritti reali, a lottizzare la massa così ottenuta e a farne la redistribuzione.

L'operazione può essere riconosciuta dal consiglio comunale. Se ciò avviene, il consiglio stesso, il sindaco e gli assessori danno la necessaria collaborazione per l'effettuazione dell'accordo. Se un proprietario (o altri avente titolo ad un diritto) di un appezzamento indispensabile alla realizzazione di un piano di destinazione o di una delibera di esecuzione si rifiuta di partecipare alla necessaria operazione di rilottizzazione, riconosciuta dal consiglio comunale, questo stesso organo può deliberare l'espropriazione del bene immobile o del diritto reale.

### 3. Particolari delibere di esecuzione.

Riguardano il caso in cui in una parte di un comune è necessario prendere determinati provvedimenti nell'interesse del rinnovamento cittadino, pur non essendo la stessa parte compresa in un territorio di rinnovamento. Questi provvedimenti possono essere autorizzati dal ministro dell'edilizia popolare e dell'ordinamento dello spazio su richiesta del consiglio comunale.

### 4. Espropriazione.

Si tratta di un'unica disposizione la quale inserisce nella legge sull'espropriazione nuove occasioni di ammissibilità dell'operazione stessa. L'espropriazione è dunque ammessa anche

— in favore della realizzazione di un piano di destinazione e di una delibera di esecuzione prevista

in base a questa legge o per il mantenimento dello stato di fatto conforme ad un piano di destinazione;

— in aiuto della realizzazione delle varie delibere del consiglio comunale, previste nel corso di questo testo;

— in favore dello sgombero di aree nell'interesse dell'edilizia popolare;

— in favore della realizzazione di operazioni di sgombero relative ad abitazioni dichiarate inabitabili o di altre abitazioni non più in uso, se queste abitazioni sono in condizioni tali da sfigurare in misura seria l'ambiente.

### D) Clausole organizzative.

Esse riguardano essenzialmente la possibilità di costituire una corporazione di rinnovamento cittadino da parte di persone aventi interessi in un territorio, nel quale si presentano fenomeni di decadimento. Una tale corporazione può avere il riconoscimento della Corona, purchè possieda la personalità giuridica.

Una corporazione riconosciuta può chiedere che il comune eserciti in suo favore il diritto di prelazione. D'altra parte ad essa il consiglio può concedere la facoltà di preparare delibere di esecuzione; può esserle concesso anche di emettere, al posto del sindaco e degli assessori, gli ordini di demolizione e di rinnovamento, di costruzione e di consenso ai lavori per quanto concerne gli affittuari.

### E) Clausole finanziarie.

Per le spese sostenute o da sostenere nell'interesse del rinnovamento cittadino possono essere concessi aiuti sulle casse dello stato, secondo una o più delle seguenti forme:

- concessione di un esborso una sola volta,
- concessione di contributi annuali,
- concessione di mutui,
- garanzie sugli interessi e sull'ammontare capitale dei mutui.

Non mi sembra che ci sia altro di significativo nel corpo del progetto di legge.

Che ci siano stati contatti con la corrispondente legislazione tedesca è innegabile, come pure non si può negare che questa ultima appaia più organica e completa. A questo proposito mi sembra proprio

che tra lo spirito delle due leggi vi sia lo stesso rapporto che intercorre tra le due lingue: la tedesca, organicamente ed in un certo senso classicamente complessa ed involuta, l'olandese, che pur partendo dallo stesso tessuto originario, cerca di rendersi più agile, più libera.

A parte questo si deve poi riconoscere che alcuni spunti nuovi di un certo interesse non mancano. Ne fa fede, per esempio, la prima parte, là dove si cerca di offrire i mezzi per prevenire o almeno rallentare il decadimento.

#### QUALCHE NOTA SULL'ATTIVITÀ PRATICA.

Non è per piaggeria o per ammirazione preconcetta, ma per conoscenza specifica se affermo che l'attività olandese è anche nel settore della pianificazione territoriale germanicamente poderosa.

Tralascio di parlare qui dei grandi progetti, di cui tutti abbiamo avuto notizia e che ho illustrato altrove. Sembra che si profili ora anche la soluzione dei Wadden, con la sua cinta di isole e l'interno bacino marino, soluzione che dovrebbe avvenire nel rispetto dell'ambiente naturale.

Come ho detto all'inizio, non è il caso però di insistere su questi singoli argomenti o progetti. Merita piuttosto di soffermarsi su quelle che sono le operazioni di ordine generale, quasi di pratica quotidiana.

#### A) Gestione dei centri di crescita.

È un'operazione che ha lo scopo di prevenire uno sviluppo disperso e disordinato nel territorio nazionale. Essa consiste nel prevedere la concentrazione dell'edilizia in un determinato numero di località (centri di crescita). Si fa il caso, per esempio, della Randstad, un anello che nello spazio di poche decine di chilometri concatena città come Utrecht, Amsterdam, Haarlem, L'Aia, Delft Rotterdam. I programmi di sviluppo, in questo caso, prevedono che i centri di crescita siano esterni alla Randstad, al fine di lasciare libero il modesto nucleo centrale ancora disponibile.

L'indicazione di un centro di crescita è basata su accordi di base tra i diversi livelli di autorità, in relazione allo studio dello sviluppo a medio-lungo

termine (15 anni circa) di determinati territori. Questi accordi sono poi completati da altri accordi più precisi presi in vista di uno sviluppo a corto termine (5 anni circa).

In un accordo di base a medio-lungo termine sono precisati

- i compiti del centro o dei centri di crescita secondo il numero di abitanti e delle abitazioni da costruire, sostituire o rinnovare,
- il tempo di realizzazione,
- lo sviluppo delle possibilità di occupazione,
- la creazione ed organizzazione delle infrastrutture di traffico e trasporto,
- la forma che deve essere data alla successiva collaborazione tra i diversi livelli di autorità.

#### B) Gestione regionale del benessere.

Si distingue una gestione ordinaria da una particolare. Con quest'ultima vengono dati impulsi straordinari ai territori che si mettono in evidenza per situazioni di generale arretratezza o perchè stanno affrontando sostanziali modificazioni di struttura. Nel programma 1973-1976 a questo fine erano stati presi in considerazione singoli centri nella Randstad, nel Nord del Paese e nel Limburgo.

#### C) Territori naturali e paesaggio.

Mentre una commissione lavora per l'installazione di parchi nazionali e parchi paesistici nazionali (*nationale parken en nationale landschapsparke*), viene intensificata l'azione di normale gestione servendosi dei seguenti mezzi:

- considerevole incremento delle somme disponibili per l'acquisto dei terreni, per la loro amministrazione e per il sussidio nelle operazioni di manutenzione e di riorganizzazione,
- idonea difesa planologica,
- ampio e combattivo uso dell'esistente legge sulla difesa della natura ed eventuale miglioramento della sfera di azione di questa legge,
- introduzione dell'obbligo da parte dei proprietari privati di prendere elementari misure di gestione nei territori interessati,
- introduzione di un sistema di gestione del paesaggio per mezzo di imprenditori agrari, retribuiti per lo svolgimento di tale funzione.

D) *Abbozzi e schemi di struttura (Structuurschetsen en structuurschema's).*

Sono due mezzi usati per rafforzare, se non per assicurare, la cosiddetta coerenza di pianificazione, cioè la coerenza della partecipazione delle varie autorità ad una operazione o ad una serie di operazioni. Poiché si sono dimostrati strumenti maneggevoli, essi sono entrati nell'uso tecnico comune.

In generale gli abbozzi riguardano le operazioni di ordine generale tendenti a orientare l'autorità nazionale in una determinata direzione, come la distribuzione degli insediamenti o gli sviluppi nei territori rurali. Invece, di schemi si parla quando l'accento cade su un compito esecutivo dello stato in un determinato settore di gestione, come i grossi sistemi di comunicazione o i servizi pubblici.

Gli abbozzi di struttura, sui quali si sta attualmente lavorando, sono i seguenti:

— un abbozzo per la distribuzione degli insediamenti con la destinazione integrale dei compiti secondo un modello a lungo termine (25 o 30 anni); questo abbozzo costituirà la base per uno schema per l'edilizia e quindi per l'impianto dei programmi edilizi a medio-lungo termine;

— un abbozzo per il territorio rurale, nel quale saranno inseriti i valori economici, paesistici, ecologici e storico-agricoli;

— un abbozzo che revisioni quello già studiato per lo sviluppo spaziale della ricreazione all'aria aperta;

— un abbozzo per la suddivisione amministrativa della nazione.

Sono stati preparati schemi per i seguenti settori: traffico e trasporti, idrovie, porti di mare, campi d'aviazione, rifornimento dell'elettricità, tubazioni, rifiuti, economia dell'acqua, struttura rurale, terreni militari, approvvigionamento dell'acqua potabile.

E) *Pianificazione regionale.*

Per quanto concerne l'attività di pianificazione regionale non so proprio cosa fare o dire. Potrei dire che essa è frenetica, se non temessi di dare l'impressione che nello stesso tempo essa sia avventata, che miri solo alla quantità. Essa invece è ponderata, attenta, precisa, spesso pignola e nello stesso tempo è di vasta mole, assorbente, poderosa.

Per ora e per darne un'idea farò l'elenco dei piani regionali che sono stati approvati dopo il 1966, anno in cui, all'incirca, si sono fermati miei precedenti studi.

Comincerò dal meridione, che anche in Olanda è una delle due aree depresse (relativamente e soprattutto evolutivamente depresse).

Nella Zelanda, forse la più arretrata delle province olandesi, sono stati approvati tre piani regionali e precisamente quello della Zelanda Centrale (1968), quello delle Fiandre olandesi (1969) e quello delle isole di Schouwen e Duiveland (1972). La stessa provincia ha poi una nota sul problema della Schelda, che interessa anche il grande porto belga di Anversa.

Nel Brabante settentrionale, qualche anno fa anch'esso considerato arretrato ma ora in piena ripresa economica, sono stati svolti il piano regionale (1970) per il Brabante occidentale (1.545 kmq. e 479.745 ab.) e il piano settoriale (1970) per l'organizzazione dei territori paesistici e di quelli destinati alla ricreazione. È già pronto poi il progetto di piano regionale per il Brabante centrale ed orientale.

Nella provincia dell'Olanda Settentrionale (una delle due parti in cui fu divisa la vecchia contea di Olanda) il lavoro è senza dubbio meno appariscente, perchè era stato affrontato con grande slancio già negli anni Cinquanta. È stato approvato (1969) il piano per la parte orientale della Frisia Occidentale (circa 100.000 ab.); sono stati poi aggiornati i piani per le seguenti regioni:

— Zaan,

— IJmond-Noord,

— Kennemerland Meridionale (circa 30.000 ab.),

— Noordzeekanaal,

— Gooi e Vecht.

Sono poi pronti i progetti per la Meerland e la Waterland (circa 100.000 ab.).

Nella provincia di Utrecht dal 1966 sono stati approvati i piani delle due seguenti regioni:

— Utrechtse Vallei en Eemland (1970; 215 kmq. e circa 145.000 ab.),

— Vecht e la regione degli stagni (1968; 220 kmq. e circa 90.000 ab.).

Nella provincia della Gheldria, che già aveva approvato singoli piani settoriali come quello della difesa della natura nel Veluwe, si sta procedendo alla redazione di quattro piani regionali che coprono tutta la provincia.

L'Overijssel, sempre nei limiti temporali prefissati, ha approvato i seguenti documenti:

— piano regionale per la ricca regione del Twente (1966),

— piano regionale dell'Overijssel di nord-ovest,

— nota sul piano regionale per la valle dell'Ijssel (1974),

— nota (1972) sull'organizzazione dello spazio vitale fino al 1985.

Nella provincia del Drenthe è stato approvato il piano regionale per il Drenthe settentrionale (1974; 51.000 ab.). Ma il lavoro più bello prodotto da questa provincia è lo studio (1973-74) intitolato «Drenthe anno ...», che in tre volumi di più di 1300 pagine analizza le modificazioni avute dalla provincia negli ultimi anni e le prospettive che le si aprono. Così, con decisione del maggio 1974, gli Stati Provinciali hanno stabilito che gli obiettivi conseguiti con questo lavoro dovranno fungere da punti fermi per la successiva gestione dello spazio.

Infine la provincia di Groninga ha i seguenti documenti:

— Groninga 2000: direttive per lo sviluppo spaziale (1967),

— piano regionale dell'area centrale della provincia (molto recente; 590 kmq., 260.000 ab.),

— abbozzo strutturale per la parte orientale della provincia.

Mancano all'appello tre province e precisamente il Limburgo, l'Olanda Meridionale e la Frisia. Di queste non ho elementi recenti. Ritengo però le indicazioni che ho riportato sufficienti per dare un'idea adeguatamente approssimata del lavoro svolto in questo settore dell'amministrazione urbanistica olandese. Anche i dati sulle superfici e sul numero degli abitanti sono stati presentati intenzionalmente, perchè ci si rendesse conto della sostanza dimensionale di questo tipo di operazioni.

Per quanto riguarda l'analisi specifica di qualche piano regionale rimando al mio volume indicato in nota (13). Anche se il materiale presentato in quel volume non è altrettanto recente quanto quello indicato più sopra, lo ritengo però sempre idoneo a permettere un orientamento sull'argomento. Del resto mi riservo di ritornare sul tema in sede più appropriata.

(13) Sisi E.: *Olanda, vita di una nazione*; Arezzo, 1968.



## DANIMARCA

La Danimarca, paese interessantissimo da noi divenuto di moda pochi anni or sono, offre un largo margine di studio per quanto concerne la legislazione urbanistica. Però, deve essere precisato subito che, sebbene presenti un numero notevole di atti legislativi alcuni dei quali anche molto recenti, essa sembra muoversi nel solco di una ormai acquisita tradizione. Una tradizione di modernità, nata tra le due guerre nel periodo classico del razionalismo, che nella teoria legislativa si manifesta con il permanere nelle nuove leggi di una ossatura fondamentale formatasi proprio allora e nella pratica si perpetua nella recentissima costituzione di nuove città secondo lo schema architettonico-urbanistico della chiarezza, in un certo senso, razional-scandinava e per certi spunti anche le-corbusieriana.

Senza dubbio in questo ambito, ormai tradizionale, si muovono le progettazioni e le realizzazioni per Albertslund Syd (arch. Knud Svensson, Vigge Møller-Jansen e Tyge Arnfred, ing. H. Wilcken e collaboratori) disposta su uno dei diti del famoso primo piano regionale per Copenhagen del 1947, Høje Gladsax (1962-66; arch. Agertoft e Juul-Møller ed altri, 1921 appartamenti), Farum Midpunkt (progettata nel 1969, arch. Faellestegnestenn, 1578 appartamenti), Vaerebro Park (1965, arch. Heff e Windinge, ing. M. Folmer Anderssen, 1327 appartamenti), Galgebakken (lavori eseguiti dal 1972 al 1973, arch. J. P. Stergard e J. Orum-Nielsen ed altri, 570 case), Gersagerparken (1969, arch. Arne Poulsen e Thervald Dreyer, 913 appartamenti), Brøndby Strand (previsioni per il completamento 1974, arch. Svend Hogsbre e Th. Dreyer, 2852 appartamenti) sulla baia di Køge.

In campo legislativo l'esempio più probante di questa, che qualche nostro politico chiamerebbe novità nella continuità, è dato dalla legge urbanistica, che è ancora ufficialmente quella del 1938, per quanto emendata successivamente varie volte fino al giugno 1969. Ma poi si scoprirebbe che altre leggi, che portano date recenti, hanno fondamenti molto più vecchi. Non è necessario però soffermarsi ulteriormente su questo aspetto. Basta aver dato un'indicazione dell'indirizzo in cui si svolge il movimento urbanistico danese.

Affrontiamo quindi l'analisi delle varie leggi.

In ordine di logica (e non di data) risultano essere ora in vigore in Danimarca almeno i seguenti dispositivi di legge:

— Legge sulla pianificazione nazionale e regionale del 13 giugno 1973.

— La legge sulla pianificazione regionale per l'area metropolitana della più grande Copenhagen, del 13 giugno 1973.

— Legge sulle aree urbane e rurali del 18 giugno 1969, come emendata con legge del 7 giugno 1972.

— Legge urbanistica del 29 aprile 1938, come emendata con leggi del 23 aprile 1949, del 21 febbraio 1962, del 4 giugno 1965 e del 18 giugno 1969.

— La legge per l'offerta obbligatoria del giugno 1969.

— La legge per i contributi di miglioria, sempre del giugno 1969,

— La legge sull'abbattimento dei quartieri malsani del 1959,

— La legge per la conservazione della natura del 1972,

— La legge per l'acquisizione di proprietà immobiliari per fini ricreativi, del 7 giugno 1972.

#### LEGGE SULLA PIANIFICAZIONE NAZIONALE E REGIONALE.

È indiscutibile che fa un certo senso, dopo tanti entusiasmi e tanti ripensamenti, sentir parlare ancora, e proprio nel 1973, di pianificazione nazionale.

La legge distingue i mezzi della pianificazione nazionale da quelli della pianificazione regionale, ne abbraccia invece gli scopi sotto un unico sguardo (art. 1).

Attraverso dunque una pianificazione fisica, cioè sullo spazio, a scala nazionale e regionale si intende provvedere:

— all'utilizzazione del suolo e delle risorse naturali del paese sulla base di una generale sistemazione degli interessi della comunità e con il fine di promuovere uno sviluppo uniforme nel paese stesso;

— all'utilizzazione del terreno da determinare in modo tale che l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo sia prevenuto, insieme ai disturbi provenienti dai suoni, anche con la migliore possibile separazione di attività nocive all'ambiente dalle aree residenziali;

— al coordinamento di misure individuali, prese entro il quadro della pianificazione economica comunitaria.

Sembra dunque che questa legge voglia introdurre l'ecologia nell'ambito della pianificazione territoriale. Si tratta solo di intenti?

Per quanto concerne la pianificazione nazionale (articoli da 2 a 5) è presto detto. Su questo punto la legge è effettivamente vaga ed incerta. Nel senso che lascia tutto indeterminato: non parla di piani nazionali, non specifica problemi e compiti. Dice solo che il Ministro dell'abitazione sarà responsabile per una vasta pianificazione territoriale a scala nazionale e per le necessarie ricerche da intraprendersi a questo scopo.

Compito veramente grave, quasi drammatico, quello che compete a questo ministro! Non tanto per la gravità dei singoli problemi, che egli dovrà affrontare, quanto proprio per il compito di dirimere, nei riguardi dei colleghi e del paese, l'incer-

tezza insita in un dettato di legge così aperto a tutti i ... venti.

In compenso però egli può fare affidamento sulla obbligatoria collaborazione di tutti gli enti per giungere a disporre delle necessarie informazioni. Il ministro stesso può richiedere alle amministrazioni provinciali e comunali di mettergli a disposizione tutte le informazioni che gli saranno necessarie per realizzare le attività di pianificazione nazionale.

Tenute le opportune trattative con i ministri, più direttamente interessati alla pianificazione nazionale, il ministro può dare, come parte della pianificazione nazionale, specifiche disposizioni per regolare la pianificazione regionale.

A livello ben diverso sembra che si muovano invece i disposti relativi alla pianificazione regionale (articoli da 6 a 17). Intendo dire livello di chiarezza e di precisione concettuali, che naturalmente si riflettono in altrettanta precisione di dettato.

Infatti si comincia subito con l'imposizione che ogni consiglio provinciale debba realizzare un piano regionale in accordo con i dispositivi della legge. Quindi, tutto il territorio nazionale dovrà essere uniformemente coperto dalla pianificazione regionale. Se si tiene conto delle dimensioni limitate della nazione, si può trarre così la conclusione che questa della provincia è una dimensione appropriata per una pianificazione super-comunale ampiamente operativa. Non va poi dimenticato che certi particolari fenomeni territoriali-urbanistici, come la baia di Køge e la grande Copenhagen, hanno trattamento legislativo specifico.

Il piano regionale conterrà le linee direttrici per quanto concerne:

- 1) la distribuzione del futuro sviluppo urbano nelle varie parti dell'area di competenza del consiglio provinciale, inclusa la demarcazione delle zone urbane,
- 2) l'estensione e la localizzazione dei maggiori centri, la costruzione delle strade maestre e di altri impianti tecnici e pubbliche istituzioni,
- 3) la dislocazione di stabilimenti per i quali la prevenzione dall'inquinamento può richiedere speciali requisiti,
- 4) l'utilizzazione del suolo per cave di pietra, ghiaia e altre naturali risorse,

5) l'estensione e la disposizione delle aree per i villini estivi e di altri terreni per scopi ricreativi.

Inoltre il piano regionale può contenere le direttive per altri argomenti di importanza vitale per un appropriato sviluppo urbano, per la costruzione di edifici ecc. Il piano sarà accompagnato dalla specificazione delle norme esecutive e dalla tabella dei tempi di realizzazione.

Dall'analisi di questo dispositivo rimane confermato proprio quel concetto di stabilità nella recente tradizione urbanistica come si era sviluppata e formata nel periodo a cavallo della seconda guerra mondiale.

L'interessante è poi che questa legge, se a suo tempo non aveva affatto accennato ad un reale piano nazionale, lo fa invece nel titolo dei piani regionali, imponendo la condizione appunto che un piano regionale debba essere redatto in conformità con le disposizioni del piano nazionale. Viceversa, ed è questa una disposizione di una certa novità, entro un termine stabilito dal ministro per l'abitazione ogni municipalità deve sottoporre al consiglio provinciale una memoria sulle direttive per l'utilizzazione del suolo nella municipalità stessa che si ritiene che debbano essere inserite nel piano regionale. Per parte sua il consiglio provinciale deve tenere aggiornate le proprie informazioni circa le pianificazioni di ogni tipo e natura, che vengono svolte dalle autorità inferiori nelle aree appartenenti alla provincia.

Dopo il termine fissato dal ministro il consiglio della provincia procederà ad una trattativa con le municipalità, al fine di studiare proposte alternative per il piano regionale e di individuare le disposizioni necessarie.

Gli abbozzi di piano e delle disposizioni saranno resi pubblici dal consiglio provinciale e sottoposti alle municipalità, al ministro dell'abitazione e alle altre autorità o enti, dai quali il consiglio stesso aveva ricevuto informazioni. Consiglio provinciale ed amministrazioni comunali condurranno una campagna di informazione per ridestare il pubblico dibattito sugli obiettivi e il contenuto di ogni studio di piano regionale.

Dopo sei mesi dalla pubblicazione degli abbozzi il consiglio provinciale procederà ad una ulteriore negoziazione con le municipalità per redigere le

proposte definitive del piano regionale. Il piano adottato dal consiglio provinciale sarà reso pubblico, accompagnato dalla specificazione delle disposizioni relative e da un sommario dei commenti ricevuti a proposito degli abbozzi precedentemente pubblicati.

Questo materiale sarà inviato alle autorità, che erano state interessate in precedenza, con l'invito a sottoporre commenti ed obiezioni entro quattro mesi. Dopo di che il consiglio provinciale invierà piano, obiezioni e commenti con una propria valutazione al ministro per l'abitazione, il quale approverà il piano, sentiti i ministri che in qualche modo risultano interessati.

Il ministro può approvare anche una sola parte del piano sottopostogli, se ciò è stimato opportuno e può essere fatto senza pregiudizio per il piano nel suo insieme. Il ministro stesso può apportare gli emendamenti che ritiene necessari, dopo averli discussi con gli altri ministri interessati e con le amministrazioni locali.

Naturalmente le attività di pianificazione e i lavori di costruzione intrapresi dal consiglio di provincia o dai comuni non dovranno essere contrari a un piano regionale approvato. Ma c'è di più: le amministrazioni locali sono ritenute strumenti per la realizzazione del piano regionale.

Ogni due anni, dal momento in cui un piano regionale è stato approvato, il consiglio provinciale è tenuto a sottoporre al ministro dell'abitazione un rapporto sullo sviluppo intrapreso, compresa ogni indicazione sulla pianificazione inferiore.

Il consiglio della provincia può preparare aggiunte ad un piano regionale approvato, finché non si ritenga necessario prepararne uno nuovo. Il ministro per l'abitazione può ingungere al consiglio provinciale di preparare tali aggiunte, per le quali valgono le norme procedurali previste per i piani stessi, salvo che il ministro non esoneri il consiglio dall'osservanza di quelle norme. Poiché, senza dubbio, la procedura è bella, ma laboriosa e lunga. Comunque c'è da osservare che questa legge, iniziata in sordina, si è invece dimostrata capace di offrire qualche spunto di un certo interesse. Non molto in verità, ma qualcosa c'è. Del resto la buona legge la fanno gli uomini, nell'applicarla più che nel crearla.

Rientra senza dubbio nel quadro di questa legge quella che porta la stessa data del 13 giugno 1973.

relativa alla pianificazione regionale per l'area metropolitana della più grande Copenaghen. Naturalmente non solo lo schema di impianto è simile, ma talvolta perfino la dizione tra le due leggi è identica o quasi. Ciononostante qualche punto di diversificazione, anche se sottile, esiste. Vediamo dunque di che si tratta.

Premesso che per area metropolitana di Copenaghen si intende quella che comprende i comuni di Copenaghen e di Frederiksberg e le province di Copenaghen, Frederiksberg e Roskilden, l'art. 1 della legge addita come scopi per una pianificazione regionale quelli di favorire il benessere della popolazione e di far progredire l'economia della comunità.

Di conseguenza il piano regionale contiene (art. 2) le direttive

— per la distribuzione del futuro sviluppo urbano nelle varie parti dell'area, singolarmente delimitate,

— per i principali lineamenti nella distribuzione dei centri di sviluppo nelle zone urbane,

— per l'estensione e la localizzazione dei centri maggiori, dei servizi di traffico e altre installazioni tecniche e delle istituzioni pubbliche,

— per la localizzazione di stabilimenti ed impianti, per i quali il pericolo di inquinamento può richiedere speciali requisiti,

— per l'utilizzazione di cave di pietra, di ghiaia, sabbia e di altre risorse naturali del suolo,

— per l'estensione e la localizzazione delle aree per villini estivi e di altre aree per uso ricreativo.

Inoltre il piano regionale contiene le direttive generali:

— per il rinnovamento delle comunità urbane esistenti,

— per i servizi di trasporto e traffico nell'area metropolitana,

— per il rifornimento idrico e per lo scarico delle acque,

— per la disposizione degli ospedali ecc. nell'area metropolitana,

— per la disposizione di attrezzature per la ricreazione ecc.

Infine il piano regionale contiene le direttive per la tabella dei tempi per quanto concerne l'ampliamento delle aree urbane, il rinnovamento dei centri urbani esistenti, la costruzione degli impianti e delle attrezzature previste. In termini generali poi

il piano regionale può dare anche le direttive per altri argomenti di vitale importanza per la promozione di un appropriato sviluppo urbano, per la costruzione degli edifici ecc.

Naturalmente il piano regionale sarà studiato da una parte in conformità alle disposizioni del piano nazionale, dall'altra prendendo in considerazione i piani esistenti e le attività di pianificazione in fase di realizzazione di tutte le autorità di ordine inferiore sia urbanistiche sia specificatamente tecniche. La tessitura del piano terrà poi conto della pianificazione finanziaria a lungo termine delle autorità centrali, provinciali e locali.

Non starò qui a descrivere la procedura che in molti punti ricalca quella dei piani regionali previsti per gli altri territori. Farò invece qualche accenno agli effetti legali del piano, specie per quanto questa legge differisce da quella generale.

Per esempio l'art. 10 ridice termini già detti nella legge di interesse nazionale quando afferma che le attività delle autorità di pianificazione e le costruzioni non possono essere in conflitto con il piano regionale e quando invita le autorità della zona a farsi strumenti della realizzazione del piano. Ma lo stesso art. 10 ha un'affermazione non prevista nella legge generale, che cioè il consiglio della metropoli può acquistare beni immobili nell'area metropolitana per favorire la realizzazione del piano regionale.

Inoltre, approvato dal ministro il piano regionale (per intero o in parte), ogni comune che appartiene all'area coperta dal piano deve preparare (art. 11) entro un periodo di tempo prestabilito piani di tendenza e una tabella dei tempi per lo sviluppo delle attività nell'ambito del comune. Questi documenti sono approvati dal Consiglio della metropoli.

Se il comune non adempie al suo dovere, provvede il Consiglio della metropoli a spese del comune.

Approvato il piano cittadino di tendenza, il Consiglio della metropoli può (art. 13) disporre che il comune in questione definisca tutti i documenti esecutivi di pianificazione e di costruzione necessari a governare lo sviluppo delle aree. Anche in questo caso il Consiglio della metropoli si può sostituire all'amministrazione comunale, se questa non provvede ad effettuare quanto richiestogli.

Una situazione abbastanza particolare è quella prevista dall'art. 14. Infatti il Consiglio della me-

metropoli può incaricarsi dell'urbanistica cittadina di dettaglio (particolareggiata) ed esercitare i poteri spettanti per la normale legislazione al consiglio comunale, quando diversi comuni sono coperti o colpiti da un progetto di sviluppo urbano più grande di loro, previsto nel piano regionale. È ammesso ricorso al ministro dell'abitazione contro la decisione del Consiglio della metropoli.

Infine (art. 17), per prevenire uno sviluppo indesiderabile di alcune zone urbane, sviluppo che può essere contro gli interessi della pianificazione regionale, e per assicurare la realizzazione della tabella dei tempi definita nel piano regionale, il Consiglio della metropoli può ordinare ad un comune della sua area di desistere dal partecipare ad operazioni pubbliche o private intese a preparare il suolo necessario per alcune operazioni di sviluppo edilizio. È ciò fino a nuovo ordine.

#### LEGGE SULLE ZONE URBANE E RURALI.

A questo punto devo confessare che mi è occorso un certo tempo prima di orientarmi di nuovo nel complesso della legislazione urbanistica danese.

Dapprima la sottile distinzione tra legislazione urbanistica e legislazione edilizia, che ai limiti non possono non confondersi, e poi l'abitudine danese di suddividere il paese in settori specifici e creare per essi organismi e leggi particolari (da una parte l'area metropolitana della capitale e dall'altra il resto della nazione e in questo poi le città di provincia da una parte e la campagna dall'altra) sono tutti fattori che ingenerano non poca incertezza in chi analizza dal di fuori. Del resto un commento ministeriale (14) dice testualmente: «Le leggi venute in essere nel corso di questi anni, in quanto lo sviluppo ha richiesto ulteriori mezzi di pianificazione, e le norme relative allo sviluppo e all'uso della terra soffrono di una certa mancanza di coordinazione».

È un peccato, poichè già negli anni precedenti la legislazione danese aveva messo in evidenza spunti interessanti, sia nel settore della pianificazione vera e propria sia in quello delle norme sull'uso e

disponibilità dei terreni. Vorrei proprio quindi che gli organi competenti raccogliessero le sartie per un momento di riflessione. Un documento simile al francese «Code de l'Urbanisme», potrebbe anche essere un ottimo punto di arrivo e naturalmente, data la tipologia della disciplina, di partenza.

Per quanto riguarda il presente lavoro, non naviglierà quindi se ho deciso di limitarmi alle disposizioni di legge veramente urbanistiche, tralasciando di prendere in considerazione quelle più propriamente edilizie.

In questo contesto la legge che ritengo di dover prendere in considerazione per prima è quella sulle zone urbane e rurali del 18 giugno 1969, come emendata dalla legge del 7 giugno 1972.

In base a tale legge il paese, fin dal gennaio 1970, è stato suddiviso in zone urbane e in zone rurali. Questa suddivisione, come vedremo, è fondamentale per il successivo sviluppo urbanistico e del paese nel suo insieme.

Infatti, scopo dichiarato della legge (art. 1) è quello di assicurare uno sviluppo civile pianificato, rendendo possibili adeguati investimenti economici per preparare il suolo allo sviluppo urbano, per provvedere affinché in ogni momento vi sia un appropriato rifornimento di terreni idonei e per assicurare infine che lo stesso sviluppo urbano non abbia luogo in senso contrario agli interessi di svago della popolazione e di preservazione dei valori panoramici.

Per questi scopi (art. 2) la legge definisce come zone urbane quelle che sono state designate come tali in un piano di sviluppo urbano o nei piani cittadini o nei regolamenti edilizi ed urbanistici.

La legge non lo dice espressamente, ma si intende che tutto il resto del paese è designato come rurale, fatta eccezione per le aree destinate da un piano o regolamento cittadino all'edilizia residenziale estiva.

All'interno di questa ampia fascia la legge distingue però le cosiddette aree di sviluppo urbano, cioè le aree per le quali è prevista la successiva utilizzazione urbana (15) in base a piani di sviluppo.

Lo spirito della legge è tale da assicurare che in futuro lo sviluppo urbano potrà avere luogo solo

(14) Ministry of Housing: *The 1969 Reform of the Danish Land Use Legislation*; Copenhagen, 1970 (ciclo-stilato).

(15) Al 1970 le aree di sviluppo urbano erano 42.

in aree a ciò destinate in uno degli istituti urbanistici previsti dalla legislazione danese. Infatti l'art. 6 impone che non sia autorizzata alcuna lottizzazione o divisione di terreni nelle zone rurali (a meno che l'area suddivisa non sia aggiunta ad una fattoria esistente). Secondo l'art. 7 poi nelle zone rurali non sarà permessa la costruzione di nuovi edifici, a meno che non siano necessari per le attività agricole e forestali e per la pesca. Di conseguenza (art. 8) nelle stesse zone non sarà consentito trasformare edifici esistenti per scopi diversi da quelli propri dell'agricoltura, foreste e pesca. Lo sfruttamento però di materie prime è libero. In genere è libera anche la trasformazione di edifici esistenti, non più necessari per la coltivazione, al fine di renderli utilizzabili ad altri scopi industriali e commerciali, purchè la trasformazione e la nuova attività non abbiano carattere o estensione tali da rappresentare una flagrante contraddizione degli interessi, che la legge intende proteggere.

Le operazioni sopra ricordate e negate in linea di principio possono essere invece autorizzate (art. 9) dal consiglio provinciale; se si tratta però di terreni situati entro un'area di sviluppo urbano, allora l'autorizzazione può essere concessa solo da uno speciale comitato di sviluppo (che in base a precedenti disposizioni è incaricato anche della preparazione dei relativi piani di sviluppo e della loro applicazione). Il comitato è presieduto dal prefetto. Il ministro dell'abitazione, oltre a dare istruzioni per l'applicazione di queste norme, può avocare a sé una domanda di autorizzazione per un'operazione in una zona rurale. Se il permesso viene concesso a condizioni (art. 10), queste stesse devono risultare registrate come carichi sulla proprietà. Infine non può essere concesso un permesso di costruire in base alla legislazione edilizia per il tempo in cui è negato il permesso secondo questa legge.

La legge naturalmente prevede un processo dinamico dell'appartenenza di un terreno alla zona rurale o a quella urbana (art. 4). Infatti essa prescrive che le zone urbane in ogni momento, comprendano aree sufficienti a far fronte al fabbisogno di terreno nei prossimi anni sia per le necessità residenziali, industriali e commerciali, sia per scopi pubblici, compresa la ricreazione.

Nello stimare questo fabbisogno si terrà conto delle condizioni di tutta la regione interessata. In

relazione poi alla delimitazione delle zone urbane ognisingola comunità dovrà avere lo spazio sufficiente per una completa forma urbanistica.

Nelle aree di sviluppo urbano la designazione di terreni come zone urbane deve essere fatta sulla base di un fabbisogno stimato per un periodo di dodici anni. Non più tardi di quattro anni dall'approvazione di un piano di sviluppo urbano, l'apposito comitato di sviluppo sottoporrà al ministro dell'abitazione un rapporto sulla capacità del piano. Se le zone urbane non sono sufficienti a coprire la stima per i successivi dodici anni, il comitato sottoporrà contemporaneamente proposte per un ampliamento delle stesse zone urbane.

Nelle zone urbane comprese entro le aree di sviluppo urbano il consiglio comunale (art. 5) deve assicurare che fognature, strade di accesso e gli altri impianti di carattere tecnico siano in grado di corrispondere alla richiesta per lo sviluppo urbano nei successivi cinque anni.

Entro due anni dall'avvenuta designazione di un terreno come zona urbana il consiglio comunale deve sottoporre al comitato di sviluppo urbano un rapporto relativo alla sistemazione dei principali impianti tecnici.

Con questi dispositivi le zone urbane dovrebbero crescere concordemente con la crescita delle comunità cittadine, ma gradualmente e solo nelle aree previste per lo sviluppo urbano sulla base di una anteriore pianificazione. La legge, mentre vuole evitare l'irresponsabile dilatarsi degli abitati, intende rendere possibile, con una crescita urbana gradualmente pianificata, di economizzare negli investimenti pubblici senza che ciò vada a scapito dei servizi stessi. Naturalmente a questo punto, non vanno affatto dimenticati anche gli altri scopi, che la legge, nell'art. 1, pone a base della propria funzione sociale.

Poichè è prevedibile che con la sua applicazione vengano colpiti degli interessi, la legge stessa (articoli da 12 a 18) prevede la possibilità di concedere degli indennizzi. In questo il disposto della legge non esula affatto da quelli che sono i dettami ormai acquisiti nella legislazione europea occidentale. Non è previsto cioè un diritto generalizzato al compenso. Se, per esempio, il proprietario di un terreno, disposto nella zona rurale, non può procedere alla lottizzazione non per questo egli ha titolo a un

indennizzo. Tale aspetto dei diritti e doveri nei rapporti della proprietà fondiaria fu da me a lungo ed esaurientemente trattato nel già ricordato volume sulle legislazioni urbanistiche. Qui mi basterà tradurre il primo comma dell'art. 12: «Se, a seguito dell'applicazione degli articoli 6, 7 ed 8, un proprietario, nel suo diritto di libera disponibilità di una proprietà situata in una zona rurale, è escluso da un uso economicamente ragionevole ed appropriato della proprietà, corrispondente all'uso attuale delle proprietà vicine e al quale, in base alle disposizioni precedentemente in vigore, egli riteneva di poter essere autorizzato, egli avrà diritto ad un indennizzo da parte del tesoro per la perdita risultata».

Benchè la dizione sia, anche concettualmente, piuttosto ingarbugliata, è il caso tipico della constatata perdita sulla situazione generale e normale, e non del mancato vantaggio.

Nel fissare l'entità del compenso si deve tener conto delle condizioni al tempo in cui il progetto di legge fu presentato in parlamento.

Con ciò possiamo ritenere chiusa l'analisi di questa legge: altre poche disposizioni non hanno specifico interesse per noi.

#### LA LEGGE URBANISTICA.

Ci tratteremo un po' sulla legge urbanistica danese, quel tanto necessario per mostrare un esempio di dispositivo di vecchio stampo, anzi di tipo classico. Del resto non è da dire che i numerosi emendamenti inseriti nella legge abbiano apportato sostanziali o profonde modifiche al testo della medesima: si è trattato per il solito dell'inserimento di norme relative a singoli, specifici problemi. Nel quadro generale potremmo così dire che la nostra legge del 1942 è molto più moderna di questa legge di quanto non potrebbe far supporre il modestissimo scarto di anni.

La legge, dunque, prescrive l'obbligo del consiglio comunale di disporre il piano (piano cittadino = *byplan*) per ogni unità amministrativa compatta (borgo) e comunque per ogni area addensata (centro abitato) con più di mille abitanti e comprendente essenzialmente edifici non adibiti a scopi agricoli. Deve essere subito precisato che in

realtà la pratica danese sotto il nome di piano di città distingue tre tipi di istituti: il piano di tendenza (*Dispositionsplan*), il piano esecutivo (*Tinglyste byplanvedteger* = statuti urbanistici registrati) e il piano delle costruzioni (*Bebyggelseplan*). A parte è poi il piano di sviluppo urbano (*Byudviklingsplan*), che abbiamo già incontrato diverse volte, ma che non è preso in considerazione da questa legge, in quanto non ancora propriamente urbano. Comunque e a parte questo la legge non fa affatto distinzioni e non pone gradi al piano di città. Del resto i gradi nascono da una necessità esecutiva (e a questo proposito abbiamo visto l'introduzione dei piani regionali), ma non da possibilità di interpretazione della legge, tanto poco spazio oggi essa lascia ad aperture mentali. Infatti fin dal primo articolo, la legge pone l'esplicita clausola che i piani abbiano la necessaria apertura per «un'appropriata e soddisfacente sistemazione delle future condizioni delle strade e degli edifici».

E, se non bastasse, l'art. 2, dopo aver detto che il piano cittadino consiste di un regolamento contenente le norme per l'utilizzazione delle singole aree, precisa che il piano stesso può contenere disposizioni sui seguenti punti:

- tracciato e larghezza di strade, allineamenti degli edifici, incroci di strade, angoli, norme relative ai terreni fiancheggianti le strade principali,
- posizione delle piazze e degli altri pubblici spazi aperti,
- posizione delle condutture di rifornimento,
- posizione degli edifici e parchi pubblici, compresi i campi sportivi e da giuoco, i campi d'aviazione, i porti, i terreni di svago e i cimiteri,
- tipi di edifici e loro distribuzione consentita nelle aree di uso generale, cioè per abitazioni, edifici commerciali e industriali,
- larghezza, lunghezza e superficie dei lotti,
- disposizione degli edifici nei lotti e distanze tra le costruzioni,
- aspetto esteriore degli edifici, in particolare avendo riguardo all'uniformità delle altezze e alla sagoma dei tetti,
- necessità di preservare un'area nel suo precedente carattere, con riguardo agli edifici e alle aree coperte da verde.

A questo elenco la legge aggiunge l'avvertenza che in un piano di città può essere vietata la demoli-

zione, la trasformazione o comunque l'alterazione di edifici esistenti senza il consenso del consiglio comunale, quando ciò si ritenga necessario per la preservazione di validi ambienti stradali o del significativo carattere di vecchi quartieri.

Mi sono dilungato intenzionalmente su questo punto del testo, proprio per un certo interesse storico e per ricreare, se così si può dire, un dato clima legislativo. E in questo clima è senza dubbio da concludere che, per quanto le aree di ampliamento vengano trattate — come abbiamo già visto — in un piano a parte, per quanto il piano regionale abbia dimensioni spaziali ridotte, il passo tra questo piano e il piano di città, come previsto dalla legge, è un po' troppo forte. Almeno in linea teorica. Poichè nella pratica si può fare della buona urbanistica anche con documenti settoriali, quando la si vuol fare. Mentre non c'è sottigliezza di legislazione, raffinatezza di istituti ed equilibrata distribuzione dei medesimi che riescano ad annullare gli ostacoli frapposti dagli interessi, di qualsiasi genere, quando questi vogliono prevalere e prevaricare.

Abbastanza interessante è invece il primo comma del terzo articolo, nel quale viene provveduto ad introdurre un piano anche per le aree generalmente escluse dal piano di città; è il cosiddetto *piano della campagna*. Esso può essere preparato per le aree rurali e per le aree a fattorie di centri abitati, che non sono state prese in considerazione come aree edificate, e per quelle per le quali non si è ritenuto necessario predisporre la preparazione di un piano cittadino. Il piano di campagna ha dei settori di studio più limitati di quello di città. Comunque esso definisce la situazione delle strade e delle altre aree di traffico, gli allineamenti; studia i servizi pubblici di trasporto e trasmissione, la sistemazione ed organizzazione degli edifici di sfruttamento agricolo, la situazione e la sistemazione degli edifici pubblici, degli impianti sportivi, dei cimiteri.

Un certo interesse, dal lato teorico, offre anche la soluzione data al problema dei rapporti intercomunali di pianificazione urbanistica. Infatti, conformemente al secondo comma del terzo articolo, al fine di incoraggiare il coordinamento della pianificazione cittadina all'interno di un'area comprendente più municipalità, il ministro per l'abitazione, consultati i relativi consigli comunali e il consiglio provinciale, può incaricare una apposita commis-

sione di assistere le varie amministrazioni comunali nella preparazione dei necessari piani di città e di campagna. Nel caso però che, nonostante i buoni uffici della commissione, le varie amministrazioni comunali interessate non si accordino sugli scopi e sulle norme dei piani, la decisione finale spetta al consiglio della pianificazione urbana.

L'art. 4 è tutto dedicato a tale consiglio, organo a disposizione del ministero con funzioni consultive, il cui parere però talvolta deve essere necessariamente richiesto.

Sorvolo sulla composizione; dirò solo che è composto di due sezioni, cui è interessante accennare per la suddivisione del paese così generata. La prima sezione riguarda le municipalità di Copenhagen, Frederiksberg e Gentofte come pure le municipalità della provincia di Copenhagen oltre ad altre tre municipalità. È in sostanza la sezione relativa alla capitale, mentre su tutto il resto della nazione sovrintende l'altra sezione, detta appunto *della provincia*.

La legge, per i piani cittadini e per i piani di campagna, concede (art. 7) le normali garanzie di difesa degli interessi privati durante la fase di approvazione, permettendo l'involo di osservazioni ed obiezioni. È da osservare che invece lo studio dei piani di sviluppo avviene puramente tra organi tecnici, la legge relativa concedendo la pubblicazione solo a piano approvato.

Il piano cittadino fa sentire il suo peso legale fin dalle prime fasi di studio. Infatti (art. 9) la legge consente al ministro per l'abitazione, su richiesta di un consiglio comunale impegnato nello studio di un piano, di impedire che una proprietà, la quale presumibilmente dovrà essere compresa nel piano, venga usata in maniera che si stima diversa da quella che potrà essere prescritta nel piano stesso. Questo divieto può essere posto per un periodo massimo di un anno e non può essere imposto più di una volta, se non con il consenso del Consiglio della pianificazione urbana. Quando invece il piano è passato dalla fase di studio a quella di progetto e questo è stato presentato in pubblico per la prima volta, allora sarà richiesto (art. 8) un permesso dell'autorità, che ha preparato il piano, per l'esecuzione di un qualsiasi edificio o l'istituzione di un nuovo uso di qualsiasi natura. Questa facoltà viene concessa al progetto di piano per un periodo massimo di un

anno dalla sua prima pubblicazione, periodo che il ministro può prorogare solo per sei mesi.

Uno dei punti favorevoli della situazione urbanistica danese è rappresentato dalla relativamente ampia disponibilità di terreni fabbricativi, di cui godono in genere le amministrazioni comunali. Anche se i demani comunali non hanno potuto corrispondere all'esplosivo sviluppo demografico, ma soprattutto fisico, dei centri abitati, hanno pur sempre rappresentato un mezzo sufficientemente idoneo.

L'acquisto di terreni da parte delle autorità può essere fatto in via amichevole, ma, se necessario, può ricorrersi all'espropriazione.

La procedura danese non è molto precisa al riguardo, anzi viene sviluppata alla buona, in modo da consentire procedimenti sufficientemente spicci. Ciò deriva dal fatto che non è esistita, nè mi risulta che sia stata introdotta di recente, una legge specifica per l'espropriazione. Nell'ambito dell'urbanistica le disposizioni relative sono contenute nella legge che stiamo analizzando.

Infatti l'articolo dodicesimo impone che vengano ceduti, contro indennizzo naturalmente, tutti i terreni, gli edifici, specchi di acqua ecc. appartenenti a privati e richiesti da un consiglio comunale, quando li si stimino necessari per la costruzione di strade, edifici pubblici ed altre opere secondo le norme di un piano urbanistico approvato; saranno cedute anche quelle proprietà immobili la cui libera disponibilità è essenziale al comune per realizzare le prescrizioni del piano, comprese quelle relative alla difesa dei caratteri distintivi dei vecchi quartieri.

Come si constata dalla precedente dizione la norma, iniziando con la classica impostazione dell'espropriazione intorno ad un ben determinato tipo di lavori, si espande praticamente senza restrizioni e senza limiti se non quelli inerenti all'esistenza del piano.

Il consiglio comunale può richiedere che gli vengano ceduti, dietro indennizzo, i diritti di uso e le servitù che sono incompatibili con le norme contenute in un piano relativo alla futura edificazione o utilizzazione di un'area utile alle autorità per la realizzazione del piano. Ogni questione sulla legittimità e sulla necessità di questi acquisti può essere portata dinanzi al ministro dell'edilizia, purchè lo sia fatto entro sei settimane dalla notifica della decisione presa dal consiglio municipale. È questa

una caratteristica della procedura danese: la salvaguardia dei diritti è concessa, ma tutto il procedimento deve avere un corso sbrigativo. Presa una decisione, si cerca di trarne alla svelta le conseguenze.

La legge urbanistica (art. 13 e 14) riconosce al proprietario di un fondo la facoltà di imporne alle autorità comunali l'acquisto in alcuni casi preveduti almeno in parte anche da altre legislazioni, compresa la nostra. In particolare può essere imposto l'acquisto di un intero appezzamento del quale le autorità propongono l'acquisto parziale, nel caso che la parte rimanente, per estensione, forma, posizione o caratteri generali, non sia più utilizzabile con l'uso precedente, come unità indipendente. Altro caso previsto è quello per il quale, in base a ragioni estetico-ambientali, viene negato il permesso di demolire, convertire o alterare edifici o proprietà.

Il proprietario può richiedere che le autorità procedano subito all'acquisizione dell'appezzamento, destinato dal piano ad essere in seguito utilizzato come sede di edifici pubblici, parchi, spazi per giochi e sport, aeroporti, cimiteri, giardini pubblici, purchè il proprietario, per il fatto di tale destinazione, sia incapace di trarre una utilizzazione economicamente ragionevole, corrispondente all'attuale utilizzazione delle aree adiacenti o vicine. Ho riportato il dettato per esteso, poichè mi sembra che non si possa escludere che il terreno debba essere acquistato come fabbricativo, quando le proprietà adiacenti siano usate come tali.

Per quanto riguarda la determinazione delle indennità la legge urbanistica (art. 16) rimanda ad eventuali regolamenti locali. In mancanza di questi la valutazione viene effettuata da una commissione agente nella provincia interessata. Ogni commissione è composta, per quanto concerne la legge urbanistica, di quattro membri, compreso il presidente, dei quali due sono eletti dal consiglio provinciale e due vengono designati dalla corte di giustizia. In caso di eguaglianza di voti il presidente della corte designa un arbitro. La commissione è autorizzata a procedere ad una appropriata redistribuzione della proprietà, fissando anche compensi in denaro o in terreni, a scambio del terreno espropriato (art. 18). Per Copenaghen la valutazione è fatta da una apposita commissione stabilita da una vecchia legge. La legge non dà norme precise da seguire nella valutazione, se non per quanto riguarda (art. 17) il con-

trappeso all'indennità che può essere rappresentato dai vantaggi conseguiti dal proprietario per l'azione urbanistica. In questo caso si può giungere all'annullamento completo dell'indennità stessa.

Possono essere presentate ora due leggi specifiche, la legge sull'offerta obbligatoria e quella sui contributi di miglìoria, ambedue del giugno 1969.

La prima, presentata dal ministro degli interni, obbliga ogni proprietario di un appezzamento di almeno 6.000 mq., giacente in una zona urbana o in un'area di sviluppo urbano, ad offrire la sua proprietà al comune prima che egli la possa vendere ad una terza parte. A richiesta del consiglio comunale il ministro degli interni può decidere che l'obbligo valga anche per terreni posti nella zona rurale.

Insieme all'offerta il proprietario deve indicare il prezzo richiesto. L'amministrazione comunale può accettare, può fare una controproposta o respingere l'offerta. In questo caso il proprietario ha il diritto di vendere ad altri la sua proprietà, ma entro un periodo di otto mesi. Nel caso invece che gli venga fatta una controproposta, il proprietario può accettarla o richiedere la stima della commissione di valutazione, già vista.

Egli però non è tenuto a vendere ad ogni costo, neppure al prezzo fissato dalla commissione stessa. Solo, se egli non vende al comune, egli non potrà vendere a terzi ad un prezzo inferiore al prezzo da lui inizialmente richiesto. E ciò per una durata di otto mesi, dopo di che ricomincia il procedimento, se egli intende alienare l'appezzamento.

Se lo scopo della legge è quello di offrire ai comuni una ulteriore possibilità per disporre di terreni fabbricativi, non mi sembra che essa contenga troppi elementi di successo. In condizioni normali di mercato, con stabilità di prezzi e richiesta non sostenuta, la minaccia che il terreno rimanga invenduto può avere un certo effetto; ma in situazioni, come quelle che abbiamo avute negli ultimi decenni, di prezzi sempre crescenti in un mercato di pieno appetito, basterà che il proprietario inizialmente chieda prezzi alti, anche se non esorbitanti, perchè il gioco sia fatto.

Con la legge sui contributi di miglìoria si è inteso invece offrire un contrappeso all'incremento di valore creato dalla comunità nel trasferimento di un terreno dalla zona rurale a quella urbana. È quindi una conseguenza logica della legge sulle aree urba-

ne e rurali, che abbiamo già visto, tanto logica che c'è da chiedersi perchè il disposto relativo non sia stato annesso direttamente a quella legge. Come anche c'è da chiedersi se quella del contributo sia la via migliore, almeno nella logica generale, rimanendo io sempre dell'opinione che sotto questo aspetto la posizione dell'inglese «Town and Country Planning Act 1947» rappresentasse la soluzione ideale.

Comunque, in base a questa legge danese, sulla differenza tra il valore, che l'appezzamento aveva prima del passaggio, e quello conseguito dopo il trasferimento da una zona all'altra, viene trattenuto un contributo che può variare dal 40 al 60%. La valutazione viene effettuata dagli organi del catasto.

Accanto al contributo di miglìoria il proprietario che vende per la prima volta, paga anche una tassa di vendita pari al 60% dell'eccedenza del prezzo di vendita sul valore in base al quale era stato fissato il contributo.

Metà della tassa sarà pagata al comune e metà ad un fondo gestito dal consiglio provinciale, che tra l'altro serve per la concessione di mutui alle municipalità nella loro opera di urbanizzazione.

L'indicazione di un corso più preciso e deciso nel settore della disponibilità del suolo è offerto dalla legge del 7 giugno 1972 per l'acquisizione di proprietà immobiliari ai fini della ricreazione.

Infatti con l'art. 1 di questa legge lo stato è autorizzato ad acquisire proprietà immobiliari o a concedere mutui per il loro acquisto quando è importante averne il controllo per conseguire gli interessi di svago e di ricreazione. Tra i compiti la legge enumera, fattore molto importante, la difesa della natura e quindi la disponibilità di terra per complessi organici di villini estivi, centri per ferie, siti per camping, terreni da coltivare per svago ...

Il ministro per l'abitazione o un suo rappresentante autorizzato può decidere (art. 4) che certe proprietà disposte in zone rurali e previste in appropriati documenti di pianificazione come sedi di villini estivi siano soggette a diritti di prelazione in favore dello stato. Tale diritto può essere esercitato su terreni stepposi e paludosi, su proprietà non soggette ad uso obbligatorio per agricoltura coperte da foreste o su proprietà disabitate poste in zone rurali e che non siano soggette ad una utilizzazione agricola obbligatoria.

Quando è di grande importanza avere il controllo della proprietà al fine di assicurare la realizzazione di misure di pianificazione che sono state iniziate per il raggiungimento degli scopi previsti dall'art. 1, il ministro dell'abitazione o un suo rappresentante autorizzato può espropriare una proprietà in una zona rurale o in una zona per villini estivi, purchè ricorrano le condizioni necessarie per l'uso del diritto di prelazione. Non può invece essere effettuata l'espropriazione al fine di provvedere al rifornimento di terreni per la costruzione di villini estivi privati.

#### LA LEGGE SULLA DIFESA DELLA NATURA.

Prima di iniziare l'analisi di questa legge accennerò brevemente alle disposizioni sul risanamento. Dirò subito che non si tratta affatto di qualcosa di paragonabile alla legge tedesca sullo stesso argomento. È vero che la Danimarca può vantarsi di avere una vecchia legge sulle operazioni di abbattimento nei rioni malsani, ma proprio perchè è vecchia, con i concetti ormai superati, non ci può interessare troppo. D'altra parte un progetto di legge presentato nel 1968 non mi risulta che abbia raggiunto il suo scopo. Qualcosa di buono il progetto conteneva. In primo luogo l'ampliamento del concetto di risanamento anche agli edifici invecchiati; quindi l'introduzione del concetto di risanamento a larga scala, che interessasse con una apposita ricerca urbanistica tutta l'area urbana di un comune; infine la preoccupazione del reinserimento, economico e psico-sociologico, delle quote di popolazione che a seguito di un risanamento nuovo stile devono subire spostamenti di sede.

Il progetto poteva avere spunti interessanti, ma, come sembra, è caduto e quindi non conviene che ci si trattenga ulteriormente.

Una più precisa ricerca merita la legge del 18 giugno 1969, emendata nel 1972 e quindi definitivamente consolidata nella legge 1° ottobre 1972, avente per oggetto la difesa della natura.

In realtà l'ossatura è stata offerta dalla vecchia legge del 1937, ma il testo è stato così rielaborato che in effetti oggi si presenta come una bella legge. Basta l'elenco delle parti che la costituiscono, per darne un'idea: Scopi, Distretti di tutela ed autorità,

Tutela, Pianificazione e strutture, Lavori e servizi in aperta campagna, Allineamenti degli edifici, Monumenti antichi schedati, Pubblico accesso, Cartelli pubblicitari all'aria aperta, Appelli, Varie specie di tutela. Seguono quindi le solite disposizioni di natura complementare.

Per quanto intenda essere il più conciso possibile, l'analisi della legge richiederà un po' di tempo.

Intanto (art. 1) la legge definisce i propri scopi come quelli della protezione dei valori naturali e paesistici e della loro messa a disposizione del più ampio numero di persone.

In particolare i poteri conferiti dalla legge mireranno

- a preservare e proteggere le ampie aree paesistiche e di altra natura, le quali, per i loro valori panoramici o per la loro posizione, sono di essenziale importanza per il pubblico;

- a preservare e proteggere aree, flora, fauna e formazioni geologiche, la cui protezione è di essenziale interesse per ragioni scientifiche, educative o storiche;

- a provvedere al pubblico accesso alla campagna, là dove ciò sia importante per la ricreazione all'aria aperta;

- a prevenire il deterioramento dell'ambiente umano a causa dell'inquinamento.

Per raggiungere questi scopi il ministro dell'ambiente può (art. 61) procedere all'acquisizione a favore dello stato di aree di qualsiasi genere.

Intanto il paese (art. 2) è costituito in tanti distretti di tutela quante sono le province oltre, naturalmente, a Copenaghen.

Il ministro dell'ambiente può dividere una provincia in più distretti di tutela. Per ogni distretto è fissato un ufficio di tutela, composto da un presidente e da altri due membri. Il presidente, che deve essere un giudice, è nominato dal ministro; gli altri membri sono eletti, uno dal consiglio provinciale ed uno dal consiglio del comune in cui si trova la proprietà da tutelare. Copenaghen ha un trattamento a parte. L'incarico dura quattro anni.

Quando l'area interessata dalla tutela si estende nei territori di due o più province, il compito viene assegnato dal ministro ad uno degli uffici, al quale può essere aggiunto uno o più dei rappresentanti comunali degli altri uffici interessati.

Al centro è istituito l'Ufficio principale di tutela, composto del presidente e di un certo numero di membri. Il presidente deve essere un laureato in legge. Per quanto concerne gli altri membri, due sono eletti dalla Corte Suprema di giustizia dal suo seno e gli altri dai partiti rappresentati nella commissione finanze della Camera, uno per partito. Anche essi durano in carica quattro anni; se un partito cessa dal far parte della commissione, il suo rappresentante decade.

L'Ufficio principale può demandare lo svolgimento di particolari compiti a commissioni costituite dal presidente e da due membri, scelti uno tra i rappresentanti politici ed uno tra quelli della Corte Suprema.

La legge prevede (art. 5) la commissione di valutazione, costituita da tre membri compreso il presidente. Questi ed un membro sono designati dal ministro; il terzo è eletto dal consiglio della provincia in cui è situato il bene da tutelare.

La legge infine prevede comitati di pianificazione ai fini di tutela (art. 6) e il Consiglio per la tutela della natura (art. 7).

I comitati di pianificazione ai fini della tutela sono disposti per una o più province o per le aree che saranno specificate dal ministro, il quale fisserà anche il numero dei componenti. Il presidente e un certo numero di membri sarà designato dal ministro, ma la maggioranza deve essere eletta dal popolo.

Il Consiglio di tutela della natura sarà composto di 10 membri esperti in scienze naturali. Questi membri saranno designati dalle facoltà di scienze delle università, dall'ordine dei veterinari e degli agronomi, dal collegio dei periti geologi e, se possibile, da altre istituzioni scientifiche. Essi dureranno in carica quattro anni.

Il ministro infine può dare riconoscimento legale a società o istituzioni che lavorino per il conseguimento degli stessi scopi della legge.

La legge tratta quindi il problema della tutela. Per quanto ci concerne comincerò subito con l'affrontare il problema del contenuto dell'istituto di tutela (articoli 19 e 20). La tutela può aver luogo con l'imposizione di diritti o con la cessione della proprietà allo stato o alle autorità locali. La decisione prenderà la forma di un ordine, a base del

quale starà la posizione presa dall'Ufficio di tutela sui fatti allegati dalle parti.

Il diritto di tutela può mirare a mantenere la presente situazione, per cui potrà essere proibita in tutto o in parte ogni futura coltivazione, messa a piantagione o comunque qualunque atto che possa interferire con la flora e la fauna, ogni scavo o costruzione. Con l'ordine di tutela si può prescrivere in quale maniera l'area tutelata può essere usata in futuro, compreso anche il divieto di pubblico accesso e l'obbligo della preventiva autorizzazione per certe forme di uso. Infine in casi speciali può essere richiesta la rimozione di piantagioni, edifici o altre costruzioni esistenti.

Viceversa un ordine di tutela può provvedere all'accesso pubblico a determinate aree, se ciò è di importanza essenziale per la ricreazione all'aria aperta. Può infine contenere direttive da impartire al proprietario o all'occupante per procedere alla richiesta tutela.

La tutela di un terreno può essere proposta dal ministro, dal consiglio comunale, dal competente comitato di pianificazione ai fini della tutela o infine da un ente o da un'istituzione riconosciuta (art. 11). L'Ufficio di tutela, immediatamente o a seguito di un'inchiesta preliminare, può respingere la proposta. Se invece l'Ufficio intende procedere nell'operazione, viene messa in moto tutta una procedura di pubblicazioni e di avvisi, il cui punto culminante è rappresentato dal convegno, da tenersi possibilmente proprio nell'area interessata e per il quale saranno debitamente convocati (art. 14) il proprietario e l'occupante, ogni persona interessata alla proprietà attraverso ipoteche o che comunque abbia diritti o titoli su di essa, le autorità, le società o istituzioni che hanno come scopo la tutela, il Comitato di pianificazione ai fini di tutela, il consiglio provinciale, il comitato di sviluppo urbano e il consiglio comunale interessati, ogni altra persona che abbia richiesto di essere convocata e che appaia avere un interesse legale alle decisioni in questione. Se poi l'imposizione della tutela si basa su ragioni scientifiche o educative, l'Ufficio di tutela sottoporrà il problema al Consiglio per la tutela della natura.

Sulla base di una o più di queste riunioni l'Ufficio di tutela cercherà di raggiungere un accordo con il proprietario e con ogni altra persona avente un diritto qualsiasi sul terreno interessato. Comunque

sia l'Ufficio di tutela procederà ad emettere un ordine di tutela, al quale verrà data la massima pubblicità possibile e del quale saranno informati immediatamente e per certa via i diretti interessati. L'Ufficio di tutela deve prendere quindi le misure necessarie per realizzare ed assicurare la tutela. Se il proprietario o l'occupante non provvedono a prendere le misure impostegli dall'ordine, l'Ufficio stesso può mettere in atto le misure necessarie.

È ammesso appello presso l'Ufficio centrale di tutela sia da parte dell'autorità che avevano vista respinta in sede locale una loro proposta di istituire una tutela su un bene, sia da parte di interessati contro un ordine di istituzione.

Nell'ordine di tutela sarà indicato se il proprietario, l'occupante od ogni altra persona avente diritti sulla proprietà ha titolo ad un indennizzo. In caso affermativo ne sarà determinato l'ammontare. A parte proprietario ed occupanti, agli altri interessati l'indennizzo sarà pagato solo dietro presentazione di specifica richiesta. Un ordine di tutela indicherà la perdita di valore della proprietà a seguito dei diritti imposti su di essa. Invece, nel caso di cessione della proprietà, fisserà il suo valore di mercato. Con voci a parte saranno indicate tutte le altre eventuali perdite.

Saranno anche pagati gli interessi su ogni somma dovuta a titolo di compenso, dalla data di emissione dell'ordine fino al giorno in cui la somma è disponibile per l'incasso.

Va precisato che tutti gli ordini che comportino per i pubblici poteri una spesa superiore alle 50.000 Kr. a titolo di indennizzi saranno sottoposti all'ufficio principale di tutela (art. 25). Questo ufficio, nel caso che non riesca a raggiungere un accordo, inizierà una procedura di valutazione, il cui punto saliente è la convocazione di tutte le parti interessate per una discussione in sito.

Se l'ordine dell'Ufficio centrale di tutela comporta una spesa superiore alle 200.000 Kr. allora la pratica viene passata al ministro (art. 20).

Le somme dovute, per tre quarti, gravano sul bilancio dello stato, per un quarto sulla cassa dell'amministrazione provinciale.

Queste per sommi capi le disposizioni relative alla tutela di beni immobili di interesse per la legge, che stiamo analizzando. A questo proposito la legge è ben più precisa, ma ritengo che si possa passare

subito all'argomento che sembra interessare di più, quello della pianificazione nell'ambito degli scopi di questo tipo di leggi.

Intanto (art. 35) i Comitati di pianificazione a fini di tutela realizzeranno le analisi del paesaggio e traceranno le direttive a supporto sia della pianificazione sia delle attività amministrative delle altre autorità. Sulla base di queste analisi (art. 35) gli stessi comitati, a richiesta del ministro dell'ambiente o di propria iniziativa, preparano piani di tutela per le aree nelle quali si pone appunto un problema di tutela.

Un piano di tutela è approvato dal ministro, consultato l'Ufficio principale di tutela. Il piano deve avere ampia pubblicità, a quanto risulta dal testo della legge, solo dopo la sua approvazione da parte del ministro. Però, dopo l'approvazione o, meglio, dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale esso è pienamente operante, almeno in senso restrittivo. Infatti da quel momento non può essere effettuata alcuna modifica nelle condizioni delle aree interessate, senza il permesso del Comitato di pianificazione, finché non sarà data notifica o che il piano viene abbandonato o che si procede alla sua applicazione effettiva secondo la norma che abbiamo visto nella parte intitolata alla tutela.

Così, se una richiesta di variazione viene respinta sulle sole previsioni del piano, il proprietario può richiedere che venga preso in considerazione e quindi risolto il problema della tutela (art. 38).

Mentre l'art. 37 consente il normale avvicinarsi dei processi agricoli e forestali, l'art. 40 dà al ministro la possibilità di imporre le misure di salvaguardia in fase di preparazione del piano stesso. Dai termini della legge il piano appare quindi come un mezzo preparatorio al fine di evitare che la scelta delle aree da proteggere avvenga casualmente o, nella migliore delle ipotesi, spontaneamente. La realizzazione delle decisioni però deve passare attraverso l'istituto dell'ordine di tutela.

Per quanto concerne il problema che ci interessa direttamente, quello cioè di una difesa della natura organizzata e, fin dove possibile, positiva, il discorso sarebbe finito. Ma ormai che ho iniziato l'analisi della legge, non posso non trattenermi su certi aspetti delle norme negative per mettere in evidenza quanto esse siano ampie.

In primo luogo l'art. 42 afferma che strutture e opere di natura pubblica da disporre al di fuori dei centri abitati non devono sfigurare la campagna stessa (in termini generici e non in quello specifico di paesaggio). A questo fine il ministro dell'ambiente, con il consenso dei singoli ministri responsabili per le varie branche di opere e lavori, può disporre che l'impianto di determinate, specificate attrezzature pubbliche avvenga con il suo consenso o con l'approvazione del Comitato di pianificazione a fini di tutela. Inoltre, se il ministro o il comitato non possono approvare il progetto o, viceversa, l'autorità proponente ritiene di non poter accettare le condizioni poste per l'approvazione, la decisione può essere passata all'Ufficio di tutela competente. Le disposizioni previste da questo articolo possono essere date per tutto il paese o per singole parti di esso.

Termini simili sono previsti dagli articoli 44 e 45 per la costruzione e la realizzazione di opere di tipo determinato da parte di singoli privati.

Ed altre norme ancora, elencate in maniera estremamente succinta.

— Sulle spiagge e lungo le coste, dove non vi sia continuità di vegetazione, e nelle aree comprese entro 100 m. da dove tale vegetazione comincia è proibito stabilire edifici, capannoni e ogni altro impianto fisso, realizzare piantagioni o recinti (questi ultimi se non per scopi agricoli e forestali) e procedere a suddivisioni di proprietà in modo da porre nuovi confini. Sono esclusi naturalmente alcuni casi o impianti di pubblico interesse.

Solo con il consenso dell'Ufficio di tutela, possono essere costruiti edifici di qualsiasi natura a meno di 300 metri dai boschi pubblici e da quelli privati

di una certa consistenza, a meno di 150 metri dalle autostrade e dalle strade maestre specificatamente menzionate. Lo stesso vale per le distanze dai laghi con una superficie di almeno 3 ettari e dai corsi d'acqua larghi almeno 2 m.

— Ogni struttura di natura archeologica, semplice o complessa, che sia visibile in campagna, non solo non deve essere danneggiata o alterata, ma l'area in cui si trova non può essere lottizzata, suddivisa o modificata nei suoi confini senza il consenso del servizio di stato delle antichità e l'Ufficio di tutela.

Non può essere posto poi alcun edificio o impianto fisso di qualsiasi natura, semplice o complesso, ad una distanza inferiore a 100 metri da strutture archeologiche, se non con il consenso dell'Ufficio di tutela.

— Ogni spiaggia o tratto di costa, in cui non vi sia continuità di manto verde, sarà aperta al pubblico passaggio a piedi, al soggiorno breve, al bagno. Sono esclusi i terreni privati per una distanza inferiore a 50 metri dalle abitazioni.

— Ogni superficie boschiva appartenente allo stato, ad enti locali, a chiese o comunque ad enti pubblici sarà aperta al pubblico, purchè accessibile con una strada pubblica o un sentiero. Lo stesso è consentito, a condizioni, per le aree boschive private di più di 5 ettari di superficie. Libero è pure l'accesso alle terre incolte.

— Non possono essere posti cartelli pubblicitari all'aria aperta, esclusione fatta per i centri abitati e per i cartelli immediatamente connessi con l'azienda interessata. Ma anche in questi casi l'Ufficio di tutela può proibire i cartelli stessi, se essi dominano in modo troppo evidente il paesaggio e sono visibili da grande distanza.

## BELGIO

Alla luce delle disposizioni legislative il caso del Belgio risulta ben diverso da quelli precedentemente trattati. Questa nazione infatti, dopo l'approvazione della legge organica per l'ordinamento del territorio e l'urbanistica del 29 marzo 1962 appare pienamente tranquilla e soddisfatta dell'equilibrio abbastanza faticosamente raggiunto. Così tutta l'attività susseguente è volta più all'applicazione di questa legge e alla discussione teorico-pratica sugli istituti da essa introdotti o confermati che ad una problematica di puro valore teorico, con la quale rimettere in discussione, in tutto o in parte, la legge stessa.

Però non è da sottovalutare l'apporto che alla problematica dell'ordinamento dello spazio potrebbe venire dalla legge del 12 luglio 1970 sulla pianificazione economica, mentre ora si stanno avviando a maggiore concretezza gli studi sul rinnovamento urbano e su alcuni problemi specifici, come quello affrontato dal disegno di legge, relativo ai grandi complessi urbani (Bruxelles, Gand, Liegi, Anversa, Charleroi) ed ai consorzi di comuni.

Per quanto concerne il Belgio, il nostro lavoro si ridurrà quindi ad una rilettura della legge del 1962 e ad alcune osservazioni sugli altri argomenti. Questa nuova lettura, pur essendo condotta sulla base di quella che già feci nel lontano 1964, offre spunti diversi sia per il modo con cui è organizzata sia per la valutazione critica di alcuni istituti giuridici, valutazione che può basarsi su una ormai quindicennale esperienza.

L'elemento fondamentale della legge urbanistica è proprio il primo articolo. È infatti in esso che viene tracciato il quadro dei livelli di pianificazione: « L'ordinamento del territorio nazionale, delle regioni,

dei settori o sotto-regioni e dei comuni è fissato per mezzo di piani ».

« Questo ordinamento è concepito tanto dal punto di vista economico, sociale ed estetico quanto al fine di conservare intatte le bellezze naturali del paese ».

### A) *Piano nazionale.*

A parte l'accenno contenuto nel primo articolo la legge non parla in nessun altro punto di piano nazionale. Dai commenti alla legge e soprattutto dalle discussioni avvenute in sede di approvazione sembrerebbe dover dedurre che più che di piano si debba parlare di politica nazionale.

### B) *Piani regionali.*

Essi sono trattati negli articoli da 6 a 10.

L'iniziativa dei piani regionali è tutta in mano dello Stato. Infatti la designazione dei territori, che devono essere oggetto di una pianificazione regionale, è fatta dal re, consultata la commissione nazionale per l'ordinamento del territorio, di nomina reale. La designazione può avvenire sia d'ufficio sia su proposta di enti ed organismi pubblici e privati. Il progetto di piano è redatto, su intervento del ministro dei lavori pubblici (cui è annessa l'amministrazione dell'urbanistica e dell'ordinamento dello spazio), da progettisti pubblici e privati.

In ciascuna regione viene istituita, per scelta reale, una commissione consultiva. I suoi membri, in numero variabile da 22 a 30, sono nominati per metà fra i funzionari degli enti pubblici della zona (governativi, provinciali e comunali) e per metà

fra le persone rappresentanti i principali interessi privati della regione.

Per quanto riguarda il contenuto dei piani regionali, è da notare la notevole fluidità delle prescrizioni dell'art. 8. Anche il concetto di regione non è precisato dalla legge e certo non è pienamente d'accordo con quello introdotto dalla legge 1970 sulla pianificazione economica.

Secondo la legge urbanistica il piano regionale comporterà la indicazione della situazione esistente e delle misure, di ordine generale, richieste per l'organizzazione del territorio in base ai bisogni economici e sociali della regione. Il piano inoltre potrà indicare le misure generali per l'organizzazione della rete delle principali vie di comunicazione, le prescrizioni generali di ordine estetico, l'indicazione dei limiti approssimativi dei settori.

La procedura indicata dalla legge è la seguente. Il progetto è adottato provvisoriamente dal ministro dei lavori pubblici, che incarica il governatore della provincia (il nostro prefetto) di organizzare l'inchiesta pubblica. A questo fine il progetto è pubblicato per novanta giorni presso i singoli comuni sui quali il piano si estende. Prima che sia scaduto il predetto termine possono essere presentate osservazioni ed opposizioni. Entro i sessanta giorni successivi le amministrazioni locali danno il loro parere. Il progetto, corredato delle osservazioni, opposizioni e pareri, viene presentato dal governatore alla commissione consultiva regionale che emette il proprio parere nei successivi novanta giorni. Il documento viene quindi trasmesso al ministro; deliberato dal consiglio dei ministri, il piano riceve la sanzione reale. Se il governo e quindi il re si discostano dal parere espresso dalla commissione consultiva, la decisione deve essere motivata.

Poiché la sanzione reale apporta al documento una rigidità troppo forte, in quanto una modifica del piano obbligherebbe alla ripetizione di tutta la procedura, è previsto che i piani di ordine inferiore possano derogare al piano regionale. Sarà l'autorità centrale a giudicare dell'opportunità di queste deroghe.

Oggi i piani regionali in Belgio coprono tutto il territorio nazionale. Ma a parte che alcuni devono essere approfonditi ed altri rielaborati per un necessario aggiornamento, non sembra che la stessa am-

ministrazione centrale dell'urbanistica e dell'ordinamento dello spazio ne sia troppo soddisfatta.

L'accusa che si fa a questi documenti, ma che meglio dovrebbe essere fatta proprio alla legge, è quella di essere soprattutto degli elaborati di studio, non dei documenti di governo, anche se a livello intermedio.

In primo luogo è da osservare che le delimitazioni regionali sono risultate delle semplici ipotesi di lavoro, mai consacrate ufficialmente in quanto avrebbero comportato riforme istituzionali ed amministrative impossibili a realizzare, almeno per ora.

Altro appunto è che questi piani, dipendendo per molti aspetti dal potere centrale, dovrebbero essere confrontati, arbitrati ed armonizzati da questo stesso potere inserendoli in una politica nazionale, meglio, in una programmazione nazionale, che è ben lontana dall'aver assunto forme concrete.

Per queste e tante altre difficoltà ci si è orientati verso la approvazione di piani regionali che sottolineino un ordinamento desiderato o desiderabile, mentre lontano è l'obiettivo di piani che realizzino l'utilizzazione razionale ed armonizzata del suolo al servizio di uno sviluppo economico e sociale scelto democraticamente. Si tratta per ora di piani che servono solo di riferimento agli autori dei progetti dei piani di settore.

Ed è proprio in questo ordine di idee che va letto ed analizzato il recente (1971) bellissimo studio redatto da Emilio Nols per il ministero dei lavori pubblici (Amministrazione dell'urbanistica e dell'ordinamento del territorio) dal titolo «Province de Liège: programme de développement et d'aménagement».

Questo lavoro accetta ed anzi presuppone i piani di settore, di cui tratteremo subito dopo, ma nega la regione. O, meglio, accetterebbe la regione come ipotesi di lavoro, in campo interno, per grandi spazi come la Vallonia oppure nel senso europeo di grandi organismi, valicanti le frontiere nazionali e connettenti le relative aree sulla base di interessi economici e territoriali. Ed a questo fine il lavoro individuerrebbe una regione che dalla Manica scenderebbe di traverso fino alla Ruhr. Nega invece la regione come termine di media dimensione. Sebbene teoricamente valida, la regione così intesa è resa inoperante dai limiti amministrativi, invalicabili.

Tanto vale allora connettere i settori con l'organismo amministrativo esistente, la provincia.

### C) *Piani di settore.*

Anche per il settore o sotto-regione la legge non dà nè definizioni nè precisazioni. Vale a questo fine riportare quanto dicevano le « Considerazioni generali » annesse al progetto di legge: « Il territorio di una regione è in generale sufficientemente vasto, perchè alcune sue parti abbiano acquistato dei caratteri individuali, che conferiscono loro il diritto ad una organizzazione particolare ». Ne vedremo applicato un esempio nel caso della regione di Liegi.

Per dimensione i piani settoriali possono essere confrontati con i nostri piani intercomunali, ma ne differiscono nella sostanza in quanto vengono definiti da autorità super-comunali, anzi, per essere precisi, dalle autorità centrali.

Anche per consistenza di argomenti i piani settoriali sono intermedi tra i piani regionali e quelli comunali. Il loro contenuto riguarda (art. 12) la situazione esistente, le misure di ordinamento richieste dai bisogni economici e sociali del settore, le misure per l'organizzazione della rete delle principali vie di comunicazione. Rispetto al contenuto dei piani regionali sono da notare due elementi diversificanti: lo spostamento della sistemazione della rete delle comunicazioni dai requisiti facoltativi a quelli obbligatori e la caduta della qualifica di *generali* già assegnata alle misure di ordinamento regionale. D'altra parte è consentito che il piano settoriale prenda in considerazione, in tutto o in parte, le materie di cui si interessa, ai sensi degli articoli successivi, un piano regolatore generale.

Se esiste il piano della regione, cui il settore appartiene, il piano settoriale dovrà ispirarsi alle indicazioni e alle consegne del piano regionale, completandole e, se necessario, derogandovi. D'altra parte, secondo l'art. 14, il re può dispensare un comune (compreso in un settore) dall'obbligo di tracciare il piano regolatore generale, quando il consiglio comunale stimi che le prescrizioni contenute nel piano settoriale siano sufficienti all'organizzazione del proprio territorio.

La delimitazione dei settori è effettuata su una base psico-sociologica più che su fondamenti eco-

nomico-sociali, partendo fin dove possibile dai confini delle province.

In base all'art. 13 l'approvazione dovrebbe seguire l'iter indicato per i piani regionali. In realtà si cerca di ottenere l'approvazione reale sulla base del parere del ministro dei lavori pubblici, senza chiamare in causa il consiglio dei ministri. Come pure, in fase di individuazione delle opzioni e soprattutto in fase di progettazione e quindi di critica del progetto di piano si applica il principio della più ampia consultazione democratica, anche se non prevista del disposto di legge.

La definizione dei piani settoriali è a buon punto su tutto il territorio nazionale; la loro realizzazione ha posto in evidenza diversi problemi tecnici, che non è il caso qui di precisare. Ricorderò solo a titolo di orientamento che tutti i progetti di piano sono stati basati su una previsione valida fino al 1980.

### D) *Piani comunali.*

La legge (articoli da 14 a 24), conformemente anche alla nostra legislazione, riconosce i due fondamentali livelli di pianificazione comunale, quello generale e quello particolareggiato.

D'iniziativa propria o su invito del governo, ciascun comune è tenuto ad adottare il piano generale (*plan général d'aménagement*) ed i piani particolareggiati (*plans particuliers d'aménagement*). Sono esclusi da questo obbligo, su domanda, i comuni con meno di mille abitanti; essi rimangono però soggetti a tutti gli altri obblighi derivanti dalla legge. Diversi comuni possono associarsi al fine di redigere un piano generale comune.

Il piano generale si ispira, completandole, alle indicazioni e alle decisioni degli eventuali piani regionali e di settore. Esso dovrà indicare per tutto il territorio comunale:

- la situazione esistente,
- la destinazione generale delle diverse zone del territorio (all'abitazione, all'industria, all'agricoltura o ad ogni altro uso),
- il tracciato delle principali modifiche da apportare alla rete esistente delle vie di comunicazione, tenuto conto delle indicazioni fornite dall'amministrazione statale dei ponti e strade e dall'ufficio tecnico provinciale.

Inoltre il piano generale può precisare:

— la localizzazione degli spazi verdi, delle riserve boschive, dei campi di sport e cimiteri, come pure degli edifici pubblici e dei monumenti,

— le prescrizioni generali di ordine estetico,

— le norme generali relative alla planimetria ed alla volumetria delle costruzioni da erigere.

Le prescrizioni suelencate possono implicare restrizioni al diritto di proprietà, compreso il divieto di costruire.

A sua volta un piano particolareggiato, oltre alla situazione esistente, precisa

— la destinazione dettagliata delle zone già ricordate a proposito dei piani generali,

— il tracciato di tutte le modifiche da apportare alla rete esistente delle vie di comunicazione,

— le prescrizioni relative all'impianto, ai volumi e all'estetica delle costruzioni e delle recinzioni e le prescrizioni relative ai cortili ed ai giardini.

Può inoltre indicare

— le prescrizioni relative all'impianto e all'arredamento delle vie, alle zone di distacco ed alle piantagioni,

— il dislocamento delle zone verdi, delle riserve boschive, dei campi da gioco e dei cimiteri, degli edifici pubblici e dei monumenti,

— i limiti dei lotti nuovi, nel caso in cui si debba procedere ad una riorganizzazione fondiaria.

Naturalmente, ed in un certo senso a maggior ragione, le prescrizioni di un piano particolareggiato possono implicare limitazioni al diritto di proprietà, compreso il divieto di edificare.

Anche il piano particolareggiato, nell'ispirarsi alle indicazioni e prescrizioni dei piani di ordine superiore, può derogarvi, se necessario.

In deroga alle norme precedenti, il piano particolareggiato può limitarsi ad indicare i soli limiti delle singole zone industriali, al fine di consentire che la loro creazione avvenga con la massima celebrità possibile. L'esperienza ha infatti dimostrato che è praticamente impossibile determinare a priori certi elementi del piano di una zona industriale, come il tracciato interno delle vie. La stessa possibilità di deroga la legge concede nel caso di un gruppo di abitazioni popolari o di raggruppamenti di piccole proprietà terriere.

L'approvazione reale del piano particolareggiato dispensa il comune da ogni altra formalità legale in materia di piani di allineamento, il tipo di piano esecutivo previsto dalla legge comunale. I piani di allineamento, che si rendessero necessari per la esecuzione di un piano di ordinamento, saranno approvati e decretati direttamente dal consiglio comunale. Viceversa il ministro dei lavori pubblici può esigere che un piano di allineamento, a lui trasmesso per l'approvazione reale, sia sostituito da un piano particolareggiato.

Il consiglio comunale designa le persone (fisiche o morali, pubbliche o private) incaricate dell'elaborazione dei piani. Esse terranno la commissione consultiva competente informata degli studi preliminari e dei progetti elaborati; in ogni momento la commissione può formulare le osservazioni e presentare i suggerimenti ritenuti utili. Nello stesso tempo la giunta comunale può sottoporre alla commissione un qualsiasi problema di ordine estetico.

La procedura di approvazione dei piani regolatori è — nelle linee generali — quella ormai classica delle nazioni le cui amministrazioni corrispondono al vecchio tipo di origine francese. Dopo la adozione provvisoria da parte del consiglio comunale, il progetto di piano è sottoposto, per un periodo di trenta giorni, ad una consultazione pubblica. Le opposizioni e le osservazioni sono indirizzate, prima dello scadere del periodo di pubblicazione, alla giunta ed annesse al verbale di chiusura dell'inchiesta. Il progetto di piano e gli atti connessi sono passati alla commissione consultiva, che entro 60 giorni esprime il suo parere. Entro ulteriori sessanta giorni il consiglio comunale, presa conoscenza dei risultati dei procedimenti precedenti, decide circa l'adozione definitiva del piano. Nel caso che il consiglio comunale modifichi il piano, il progetto relativo deve essere sottoposto ad una nuova inchiesta secondo il procedimento normale.

Il progetto di piano passa quindi alla deputazione permanente provinciale ed infine è approvato dal re, che può subordinare la sua approvazione alla presentazione di un piano di espropriazione. La decisione reale deve essere presa entro sei mesi; le proroghe, di sei mesi in sei mesi, devono essere date con decreto reale motivato. La motivazione è necessaria anche per il rifiuto di approvazione.

La stessa procedura vale per i piani intercomunali; ogni comune adotta il piano per quanto riguarda il proprio territorio. Ogni commento è superfluo.

L'amministrazione centrale può sostituirsi alle autorità locali in casi di evidente inadempienza agli obblighi di legge.

La revisione dei piani (totale o parziale), a qualsiasi livello essi appartengano, è decisa (art. 43) dal re sia di iniziativa propria sia su domanda di un comune interessato. Per quanto concerne i piani comunali, l'iniziativa reale è limitata ai casi in cui i piani non siano più conformi a un piano regionale approvato o a un piano di settore o quando essi siano tali da opporsi alla realizzazione di opere di interesse nazionale. La revisione segue le norme di approvazione dei piani.

#### E) Commissioni.

1) Commissione nazionale per l'ordinamento dello spazio.

Di nomina reale, è costituita di ventotto membri, dei quali nove sono scelti su una lista di candidati presentata dal Consiglio centrale dell'economia e altri nove tra esperti indicati dalle province.

La commissione ha il compito (art. 4) di proporre le direttive generali per la preparazione e l'impianto dei piani urbanistici e di riferire al ministro dei lavori pubblici sull'evoluzione delle idee e dei principi in materia di ordinamento dello spazio.

Tale commissione risulta installata già da qualche anno.

#### 2) Commissioni regionali.

Esse sono previste dall'art. 7 e ne abbiamo già accennato in precedenza. Il loro insediamento, data la già notata difficoltà di definire le regioni, si è dimostrato di difficile effettuazione. Per questo si è preferito alla fine ricorrere, sia pure in via provvisoria (!), a commissioni provinciali. Esse sono costituite da parlamentari, consiglieri provinciali, rappresentanti dell'economia e dei sindacati e delle giunte comunali.

In via ufficiosa sono state istituite le commissioni di settore.

#### 3) Commissioni per i grandi centri urbani.

Previste dagli articoli 19 e 20 per i centri già ricordati di Bruxelles, Gand, Liegi, Anversa e Charleroi sono state istituite regolarmente. Esse hanno una

composizione di non meno di dieci e non più di venti membri, oltre al presidente. I membri sono scelti alla stessa maniera dei membri delle commissioni regionali.

4) Commissioni per le città di almeno 10.000 abitanti.

Previste anch'esse dagli articoli 19 e 20, non sono state istituite.

#### F) Espropriazione.

Le norme per le espropriazioni e relative indennità sono contenute negli articoli da 25 a 38. In effetti la legge belga non offre alcuna novità per quanto concerne la natura degli enti esproprianti: lo Stato, le province, i comuni, gli enti pubblici e tutti gli organismi abilitati per legge all'espropriazione per causa di pubblica utilità.

Più interessante è la norma che indica l'oggetto delle espropriazioni: tutti gli immobili necessari alla realizzazione delle prescrizioni dei piani regionali, settoriali o comunali. Prendendo in considerazione la giurisprudenza italiana, non c'è da dubitare che terminologie simili siano capaci di indurre a notevoli incertezze interpretative.

Se l'atto espropriativo ha lo scopo di realizzare l'ordinamento di una parte del territorio destinato ad essere lottizzato per fini di abitazione o di commercio, il proprietario o i proprietari, che posseggano più della metà della superficie da espropriare, possono richiedere di essere incaricati dell'esecuzione dei lavori richiesti dall'ordinamento territoriale oltre che delle operazioni di ricomposizione particellare e di rilottizzazione.

I richiedenti, dopo aver dimostrato di possedere i requisiti finanziari necessari, devono eseguire i lavori entro un termine prefissato.

Norma parallela vale pure se l'espropriazione ha il fine di sistemare una parte di territorio soggetto a una destinazione speciale agli effetti della zonizzazione prevista dal piano.

Premessa essenziale all'operazione di espropriazione per fini urbanistici è il possesso da parte dell'espropriante, di un piano di espropriazione approvato dal re. Esso può estendersi a tutto il territorio compreso nel relativo piano urbanistico o ad una sua parte. L'approvazione del piano urbanistico e quella del piano di espropriazione possono essere contenute

nello stesso atto reale. Il piano di espropriazione deve subire, insieme al piano urbanistico o no, l'inchiesta pubblica secondo le norme di questa legge nel primo caso, secondo quello di una legge del 1870 nel secondo. Il re decide, sentito il parere di una commissione composta di tre esperti, di un rappresentante del ministro dei lavori pubblici e di uno del ministro delle finanze.

L'approvazione del piano di espropriazione libera l'espropriante dagli adempimenti richiesti da altre disposizioni legali sulla espropriazione per causa di pubblica utilità.

Nella determinazione del valore dell'immobile espropriato si escludono gli incrementi o decrementi, che l'immobile ha conseguito in seguito alle prescrizioni di un piano urbanistico di qualsiasi livello territoriale. Sono pure esclusi gli incrementi di valore realizzati in seguito a modifiche o lavori effettuati in contravvenzione alle prescrizioni di un piano urbanistico, purchè tali operazioni siano state effettuate dopo la chiusura dell'inchiesta pubblica relativa a quel piano. Se gli atti espropriativi relativi ad un qualsiasi piano urbanistico sono realizzati a tappe successive, l'indennità viene determinata come se le espropriazioni fossero effettuate tutte alla data del primo decreto di espropriazione.

Le espropriazioni, da effettuare per la realizzazione di un piano di ordinamento, seguono la normale procedura giudiziaria, instaurata dalla vecchia legge del 1835. È ammessa tuttavia l'immediata presa di possesso di un immobile, quando ciò sia indispensabile a norma di un atto reale separato o annesso all'atto che approva il piano di espropriazione.

Le acquisizioni, sia amichevoli sia espropriative, devono essere realizzate entro dieci anni dall'entrata in vigore di un piano di ordinamento. In caso contrario il proprietario può invitare l'autorità competente a rinunciare all'espropriazione del suo bene. Se, prima dell'approvazione di un piano di ordinamento, è stato rifiutato un permesso a costruire o a lottizzare, il periodo di dieci anni inizia dalla data di questo rifiuto.

#### G) Indennità per prescrizioni di piano.

Il problema dell'indennità (da parte dello Stato, delle associazioni intercomunali, dei comuni) per le prescrizioni di un piano avente forza di legge è

risolto nell'art. 37. In base a questo articolo l'indennità deve essere pagata, quando il divieto di costruire o lottizzare mette fine all'uso consueto; in particolare, all'uso che risultava essere normale alla data della designazione dell'autore del progetto di piano. Tuttavia, perchè risarcibile, è necessario che la diminuzione del valore del bene risultante dal divieto di costruire o di lottizzare sia superiore al 20% del valore stesso.

Il medesimo articolo espone una serie di casi per i quali è esclusa ogni indennità. È interessante elencarli:

- divieto di costruire o lottizzare che sia conseguenza del fatto che il bene dovrà essere espropriato;
- divieto di costruire su un lotto per volumi superiori a quanto stabilito dal piano o di superare in una lottizzazione la densità fissata dal piano;
- divieto di continuare lo sfruttamento di impianti pericolosi, insalubri e incomodi oltre il periodo per il quale ne era stato autorizzato lo sfruttamento;
- divieto di costruire su un lotto, che non abbia le dimensioni minime fissate dal piano di ordinamento;
- divieto di lottizzare un terreno, che non abbia accesso da una via sufficientemente attrezzata, tenuto conto della situazione dei luoghi;
- divieto di costruire o lottizzare al di fuori degli agglomerati urbani, quando ciò sia richiesto da impellenti ragioni risultanti dalla sicurezza del traffico.

Naturalmente l'indennità può essere ridotta ed anche annullata, se il richiedente possiede nella stessa regione altri beni che si avvantaggino della realizzazione di un piano di ordinamento.

#### H) Operazioni di ricomposizione fondiaria e di rilottizzazione.

Della ricomposizione e della rilottizzazione (*remembrement et relotissement*) la legge giustamente non si diffonde in procedimenti tecnico-legali. Si limita a prenderne in considerazione gli effetti giuridici.

In primo luogo viene ricordato che l'immobile ricomposto o il nuovo lotto sostituiscono realmente l'immobile vecchio. Quindi i privilegi, le ipoteche, tutti i diritti reali (escluse le servitù) gravanti sul

bene nel vecchio stato, tutte le cause a qualsiasi fine legalmente intentate, che colpivano il titolo del proprietario, sono di pieno diritto riportate sul bene ricomposto (comprese le parti nuove che vi possono essere incorporate) o sul lotto nuovo che sostituisce il vecchio. Le situazioni o atti o cause legali surricordate possono pure essere fatte gravare sulle somme in denaro, che, a titolo di prezzo o indennità, eventualmente spettano al proprietario del vecchio immobile in seguito alla ricomposizione o alla rilottizzazione stessa, considerata nel suo insieme. Invece gli immobili o le parti di immobili che, a seguito di un'operazione di ricomposizione o di rilottizzazione, vengono ceduti ad uno o più altri proprietari entrano nel nuovo o nei nuovi patrimoni, liberi da tutti i diritti e cause ed azioni soprariordinate. Il debitore viene liberato con il versamento di un'appropriata somma alla Cassa depositi e prestiti.

Il contratto di affitto relativo ad immobili ricomposti o rilottizzati è riportato sul nuovo lotto attribuito al proprietario, salvo eventuale conguaglio del canone. L'affittuario può optare per lo scioglimento del contratto.

#### 1) *Permesso di costruire; lottizzazioni.*

Anche la trattazione del permesso di costruire, cui è dedicato tutto il secondo titolo con gli articoli da 44 a 55, offre qualche spunto interessante e merita più di un cenno, nonostante che finora abbia evitato di trattare argomenti più vicini all'edilizia che all'urbanistica (intesa in senso vasto).

Il permesso è concesso dal collegio del sindaco e degli assessori, è cioè un atto collegiale. Esso necessariamente deve precedere qualsiasi opera di costruzione, demolizione, ricostruzione, trasformazione, disboscamento, modifica sensibile del rilievo del suolo. È richiesto il permesso anche per l'abbattimento di alberi d'alto fusto isolati, se essi si trovano negli spazi verdi previsti da un piano urbanistico debitamente approvato.

Il permesso viene concesso dal ministro dei lavori pubblici o da un suo delegato, quando è richiesto da un'autorità civile o militare; in questo caso è necessario il parere della giunta comunale.

Nel caso in cui per l'area interessata non esista un piano particolareggiato validamente approvato,

il permesso può essere rilasciato solo su conforme parere dei funzionari dell'amministrazione dell'urbanistica e dell'ordinamento del territorio delegati dal ministro. Questo parere, oltre che negare il permesso, può eventualmente subordinarlo al soddisfacimento di determinate condizioni intese a salvaguardare il retto ordinamento dei luoghi. Se necessario è consentito derogare a tutte le prescrizioni regolamentari esistenti, in particolare a quelle derivanti dai piani di allineamento. La legge infine prevede che il permesso venga negato per misura di salvaguardia di un piano particolareggiato in corso di preparazione. Il permesso però non può essere ulteriormente negato, se il piano non assume forza di legge, entro i tre anni dalla data del rifiuto stesso.

Il delegato in loco del ministro controlla la conformità del permesso concesso dalle autorità comunali con le prescrizioni di un piano particolareggiato debitamente approvato per l'area interessata. Se il funzionario constata la non conformità fra i due documenti, egli sospende la decisione delle autorità comunali.

Sono ammesse deroghe alle disposizioni di un piano particolareggiato, purché riguardino solo le dimensioni degli edifici, la loro planimetria e la scelta dei materiali da impiegare. Ciò nonostante le deroghe, che vengono proposte dalla giunta comunale, sentita la commissione consultiva competente, sono concesse dal ministro dei lavori pubblici o dal suo delegato.

Un paio di casi particolari possono essere ricordati.

Un permesso sarà rifiutato, quando si tratta di costruire su un terreno che non abbia accesso da una strada attrezzata in maniera sufficiente, tenuto conto della situazione dei luoghi.

Non può essere concesso il permesso di costruire o ricostruire, quando l'allineamento dell'immobile debba essere corretto in base ai dati di un piano; il permesso potrà invece essere concesso quando si dimostri sulla scorta del parere dell'autorità, che il nuovo allineamento non potrà essere realizzato prima di cinque anni. Nel caso che, trascorsi cinque anni, si debba procedere all'espropriazione dell'immobile, nella valutazione dell'immobile non si terrà conto dei lavori così autorizzati. In ogni caso il permesso decade, se i lavori non risultano iniziati en-

tro un anno dalla data del rilascio, termine prorogabile dalla giunta per un anno ancora.

L'argomento dei permessi nel testo della legge prosegue con la trattazione dei problemi di procedura e dei ricorsi, argomenti che non ci interessano direttamente.

Tutto il titolo terzo è dedicato al problema del permesso di lottizzazione, ma le norme sono contenute nel numero modesto di tre articoli. In effetti la legge attuale si limita ad emettere soprattutto affermazioni di principio. Per quel che concerne procedure e situazioni specifiche la legge rimanda a quanto stabilito per il permesso di costruire; si giustifica così il controsenso logico, che pone il permesso di lottizzazione dopo quello di costruire.

Dunque, non può essere venduto (art. 56) un lotto compreso in una lottizzazione destinata alla costruzione di abitazioni, se la lottizzazione non è stata precedentemente approvata con un permesso scritto dal collegio del sindaco e degli assessori. Se la lottizzazione prevede l'apertura di nuove strade il permesso può essere concesso solo dopo che il consiglio comunale ha deliberato sul tracciato di tali strade. Prima di rilasciare un permesso di lottizzazione la giunta può richiedere il parere della commissione consultiva.

La giunta, il consiglio comunale, il funzionario ministeriale delegato possono subordinare (art. 58) il rilascio del permesso di lottizzazione all'assunzione, da parte del richiedente, di alcuni gravami (esecuzione a proprie spese di tutti i lavori di attrezzatura delle strade che devono essere create, riserva di aree per gli spazi verdi, per gli edifici ed i servizi pubblici).

Abbiamo visto così, con la consueta cura, anche la legislazione belga sull'urbanistica nel suo senso più ampio (e forse non del tutto o sempre appropriato). Ad essa si è affiancata, abbastanza di recente, e quindi molto in ritardo rispetto per esempio alla vicina Olanda, anche la legislazione sulla pianificazione economica costituita dalla legge del 12 luglio 1970, appunto sulla pianificazione economica, e dal-

la legge del 30 dicembre 1970 sull'espansione economica.

Nonostante tutto il movimento di pensiero relativo alle connessioni tra pianificazione territoriale (o fisica) e pianificazione economica, nonostante che proprio l'articolo primo della legge urbanistica contenga un accenno alla unicità delle due pianificazioni, non è affatto che nella recente legislazione belga sia stato tenuto conto dei problemi connessi e si sia cercato di risolverli almeno nella legge fondamentale. I temi della seconda legge economica (zonizzazioni industriali e dei servizi, compreso il turismo; attribuzione di contributi; infrastrutture regionali per l'accoglimento di industrie, l'artigianato ed i servizi) avrebbero potuto invitare ad un ripensamento della disciplina nella sua globalità. Ma non è stato così, tanto che tutta la materia è compito esclusivo del ministro per gli affari economici, tramite due ministri-segretari di stato per l'economia delle regioni fiamminga e vallone. Anche l'unico organo collegiale previsto ruota intorno ai fattori economici e sociali.

Sembra invece che il problema, a livello più basso però (intercomunale, per intenderci), sia affrontato dal progetto di legge in discussione al parlamento e relativo ai grandi centri ed ai consorzi di comuni (*Agglomérations et fédérations de communes*). Infatti tanto i grandi centri quanto i consorzi dovrebbero avere alcuni poteri in materia di ordinamento dello spazio, che saranno sottratti ai comuni; avranno contemporaneamente poteri in materia economica. E tra i compiti viene ricordato non solo quello del coordinamento delle infrastrutture e degli equipaggiamenti, ma anche quello del coordinamento tra la pianificazione economica e la pianificazione fisica.

Meriterebbe proprio sapere come sarà andato a finire questo progetto di legge, che, almeno dal punto di vista dei concetti, appare, a colpo d'occhio, fondamentale. Naturalmente, prima o poi, non mancherò all'appuntamento.

## BIBLIOGRAFIA

### Vocabolari.

CALSAT J. H., SYDLER J. P.: *International Vocabulary of Townplanning and Architecture Terms* (English, French, Germany); Paris, 350 p.

DITMER R. W.: *A Thesaurus of Planning Terms*; Council of Planning Librarians, Monticello, 1976, 41 pp.

*Glossaire européen de terminologie juridique et administrative*, fascicule 9 (*Aménagement du territoire*): français-allemand, allemand-français. Institut international de terminologie juridique et administrative, sous les auspices du Conseil de l'Europe. Berlin et Paris, 1970, 125 pp.

*Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung; 3 Bände, 1970, 2000 S.

*International Glossary of Physical Planning: Preliminary Working Draft*. U. N. Center for Housing, Building and Planning, New York, 1972.

*Kommunalrecht - Local Government, Deutsch und Englisch* (German-English Glossary). Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (International Institute for Legal and Administrative Terminology), 1973, 128 S.

MEYER A., ORLANDO S.: *Technisches Wörterbuch, Deutsch-Italienisch, Italienisch-Deutsch*; 1971, 1410 + 1133 S.

*Planungswörterbuch. Begriffe und Bezeichnungen aus der Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung, Bauplanung, Bodenordnung u.s.w.* Deutscher Verband für

Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, 1972, 171 S.

*Raumordnung - Regional Policy, German-English Glossary* (Deutsch und Englisch). Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (International Institute for Legal and Administrative Terminology), Berlin-London, 1973, 128 S.

UNESCO: *Glossary of Conference terms - English, French, Arabic*. Amsterdam-The Hague, 1974, 121 pp. (Sono stati pubblicati pure i corrispondenti volumi aventi per base, rispettivamente, il francese e l'arabo).

*l'ocabulaire de l'Environnement*. Conseil International de la Langue Française, Paris, 1972.

### Pianificazione territoriale.

*Abgrenzung von Stadtregionen; ein neues Verfahren zur Ermittlung von Abgrenzungskriterien*; Wien, 1973, 137 S.

*A new approach to urban and regional planning* (mathematical planning methods); Tel Aviv, 1970, 32 + 10 pp.

*Advies over de gewestvorming, uitgebracht aan de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Binnenlandse Zaken*; Den Haag, 1974, 13 blz.

ANGEL S., HYMAN G. M.: *Urban Fields, A Geometry of Movement for Regional Science*; London, 1976, 178 p.

BERRY G. J. I. (Ed.): *Urbanization and Counter-Urbanization*; London, 1977, 334 p.

Poiché il lavoro è stato condotto sui testi di legge originali ed i volumi consultati sono indicati in nota, la presente bibliografia rappresenta un ulteriore ed indipendente contributo di conoscenza ed aggiornamento. Per questo sono state indicate solo pubblicazioni edite dopo il 1969. Per lo stesso intento scientifico-informativo sono state escluse le pubblicazioni italiane, che del resto rappresentano un contributo piuttosto modesto dinanzi alla vastissima produzione di lingua inglese e tedesca. Di questa stessa produzione infine viene qui presentata solo quella parte che è sembrata più significativa.

- BIERMANN H.: *Multiregionale Input - Output - Analyse von Nordrhein-Westfalen aus landesplanischer Sicht*; herausgegeben im Auftrage des Ministers für Bundesangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Dortmund, 1975, 147 S.
- Bremen - Niedersachsen, 10 Jahre gemeinsame Landesplanung; Bremen, 1973, 118 S.
- BRENNEN G., SCHEFFER A.: *Landesplanungsrecht Rheinland-Pfalz*; Köln, 132 S.
- BRÖSSE U.: *Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik*; 1972, 181 S.
- BRÖSSE U.: *Raumordnungspolitik*; Berlin-New York, 1975, 223 S. + Karte.
- BRÜGELMANN H.: *Raumordnungsgesetz*; Loseblatt-Ausgabe, 1971.
- BRUSSARD W.: *De spelregels van de ruimtelijke ordening*; 's-Gravenhage, 1974, 37 blz.
- Bundesminister für Raumordnung u.s.m.: *Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung*; Bonn-Bad Godesberg, 1975, 113 S.
- Byplan, Town Planning Guide: Denmark. Dansk Byplanlaboratorium for Kommunernes Landsforening o.s.v.*; København, 1973, 85 pp.
- CHATTERJI M. (Ed.): *Space Location + Regional Development*. University Symposium on Regional Science, London, 1976, 239 p.
- Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1973, plus documents (disponible anche in inglese).
- Costard (Rapporteur), for the Council of Europe: *Regional Institutions and Regionalisation in Member States*; Strasbourg, 1974, 67 pp.
- DAVID C.-H.: *Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der grossen Verdichtungsräume; Regionale Selbstverwaltung in den Ballungsräumen im Spannungsfeld der laufenden Funktionalreformen*. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk; Essen, 1976, 125 S.
- DAVIDSON J., WIBBERLEY G.: *Planning and the Rural Environment*; Oxford, 1977, XII + 227 p.
- De ontwikkeling van Zuidwest-Nederland*; Rapport van de Rijksplanologische Commissie 1971. Den Haag, 1971, 152 blz.
- DITTRICH G. G.: *Sozialplanung*; Stuttgart, 1972, 175 S.
- Documents et études publiés (catalogue) ... dans le domaine des structures locales, des problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1971, 55 pp.
- DÜRHOFT H.: *Veränderungen der Raumnutzung in Nordrhein-Westfalen*. Herausgegeben im Auftrage des Ministers für Bundesangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Dortmund, 1974, 90 S. + Karten.
- DYCK R. G. a.o.: *Regional Planning Process and Theory Bibliography*; Monticello, 90 pp.
- Entwurf eines Bundesgesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflegegesetz)*; 1971, 52 S.
- EVERS H.-U.: *Das Recht der Raumordnung; Grundsätze, Ziele und Instrumentarium der Raumordnung, Gebietsreform*; 1973, 216 S.
- EVERS H.-U.: *Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden; Regionale Organisation in Oesterreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz*. Oesterreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung; Wien, 1976, 351 S.
- EVTUSHENKO Y., MACKINNON R.: *Non-linear Programming Approaches to National Settlement System Planning*. International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, 1975, 29 pp.
- FOLEY D. L.: *Governing the London Region; reorganization and planning in the 1960's*; Berkeley, 1972, 223 pp.
- FRITSCH A.: *Planification und Regionalpolitik in Frankreich*; Stuttgart, 1973, 253 S.
- Funktionswandel in ländlichen Siedlungsräumen; Massnahmen zur Angleichung der ländlichen Siedlungsstruktur Nordrhein-Westfalen an bestehende und zukünftige Funktionen*. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, im Auftrage des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie des Innenministers NW; Essen, 1976, 255 S.
- GARNER J. F. (E.): *Planning Law in Western Europe*; Amsterdam-New York, 1975, 353 pp.
- Gegietkategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern*. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen im Auftrage des Chefs der Staatskanzlei NW; Essen, 1976, 104 S.
- GISH O.: *A Survey of Regional Planning Research Activities in Western Europe and Yugoslavia*; London, 1971, 193 pp.
- GLASSON J.: *An introduction to Regional Planning*; London, 1974, 337 pp.
- GREIF F.: *Aktuelle Probleme und Aufgaben im ländlichen Raum*. Forschungsinstitut Ländlicher Raum, Wien, 1973, 27 S.
- GROODT F. L. G. A. de: *Town and Regional Planning in Belgium*; Antwerpen, 1974, 14 pp.

- HAGGEST P.: *Einführung in die kultiv- und sozialgeographische Regionalanalyse*; 1973, 413 S.
- HALSTENBERG F.: *Die Neuordnung der Regionalplanung*; Essen 1974, 25 S.
- HEIDE H. ter: *Doelstellingen van bevolkingsspredingsbeleid in Westeuropese Landen*; Den Haag, 15 blz (edito anche in inglese).
- HEIGL I., HOSCH R.: *Raumordnung und Landesplanung in Bayern*; München, 1973, 270 S.
- Het Benelux-middengebied, een optimaal structuurmodel*; Antwerpen, 1972, 173 blz.
- HOLLAND S.: *Capital versus the Regions*; London, 1976, VI + 328 p.
- HÖTKER D.: *Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung im Land Nordrhein-Westfalen von A-Z*; Essen, 1974.
- HUNKE H.: *Raumordnungspolitik; Untersuchungen zur Anatomie der westdeutschen Raumentwicklung im 20. Jahrhundert in ihrer demographischen und gesamtwirtschaftlichen Einbindung*; Hannover, 1974, 230 S.
- IFHP Standing Committee on Regional Planning: *Nature, Size and Structure of the Region*; Brussel, 1971, 61 pp.
- Innenministerium Baden-Württemberg: *Gebietsentwicklungsplan für das Südliche Oberrheingebiet*; Stuttgart, 1972, 86 S.
- Innenministerium Baden-Württemberg: *Gebietsentwicklungsplan für den Mittleren Neckarraum*; Stuttgart, 1972, 102 S.
- Innenministerium Baden-Württemberg: *Unterlagen zum Landesförderungsprogramm*; Stuttgart, 1974, 58 S.
- ISBARY G., PARTSCH D.: *Raum und Gesellschaft*; 1971, 273 S.
- KAISER K., VON SCHÄVEN M.: *Stuttgart und die Region Mittlerer Neckar*; 1973, 228 S.
- KAUFMAN E., LÖVBORG E., OLSEN V. H.: *Arealklassifizierung*. Statens Byggeforskningsinstitut, København, 1974, 32 s.
- KÖCK H.: *Das zentralörtliche System von Rheinland-Pfalz; Ein Vergleich analytischer Methoden zur Zentralitätsbestimmung*; Bonn, 1975, 204 S.
- KREUTER H.: *Raumordnung; Auswirkungen der europäischen Integration auf die grossräumige Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*. Im Auftrage des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Bonn-Bad Godesberg, 1976, 95 S.
- KURLINSKI A. (ed.): *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*; Paris, The Hague, 1972, 306 pp.
- LACONTE P. (Ed.): *The Environment of Human Settlements. Proceedings of the conference held in Brussels, April 1976*; Oxford, 1976, X + 311 p.
- LACOUR C.: *Aménagement du Territoire et Développement régional*; Paris, 1973, 115 pp.
- Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg in der Fassung Januar 1973*; 1973, Textband 332 S., Anlageband mit 16 Karten.
- Landesentwicklungsplan Hessen '80*; Wiesbaden, 1970-1976, 5 Hefte.
- Landesplanung in Schleswig-Holstein: Raumordnungsbericht 1971*; Kiel, 1971, 100 S.
- Landesplanungsgemeinschaft Rheinland: Regionalplanung im Rheinland*; Düsseldorf, 1975, 42 S.
- LAUSCHMANN E.: *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*; 1973, 414 S.
- LEIBHOLZ G., LINCKE D.: *Die Regionalstadt; Zur verfassungsmässigen Problematik einer Gebietsreform im grossstädtischen Ballungsraum*; Stuttgart, 1974, 63 S.
- Les problèmes de la régionalisation. Rapport présenté au nom des Associations françaises de pouvoirs locaux à la 6e session de la Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux*. Strasbourg, 1970, 12 pp.
- LICHFIELD N., KETTLE P., WHITBREAD M.: *Evaluation in the Planning Process*. Pergamon Press, Oxford, 1975, 321 pp.
- London under Stress; a study of the planning policies proposed for London and its Region*; London, 1970, 80 pp.
- MANTAU R.: *Abgrenzung räumlicher Schwerpunkte der Landbewirtschaftung für die Bundesrepublik Deutschland*. Im Auftrage des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, 1975, 54 S.
- MATHUR O. P.: *Growth Poles and Growth Centres in Regional Development; a bibliography*; Monticello, 1973, 32 pp.
- MATTENKLODT H.-F.: *Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland (Land Nordrhein-Westfalen)*; Münster, 1972, 391 S.
- MICHEL D.: *Das System der Entwicklungsachsen und Verdichtungsschwerpunkte im Nordwest europäischen Kernraum; Ein Raumordnungsmodell*. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg, 1975, 119 S.
- Ministère des travaux publics (Administration de l'urbanisme et de l'aménagement): *Programme de développement et d'aménagement de la province de Liège*; Bruxelles, 1971, 264 pp. + un atlas.
- Ministerkonferenz für Raumordnung: *Bundesraumordnungsprogramm, Entwurf*; 1974, 51 + 26 S.

- Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen: *Landesentwicklungsplan 1971 «Raum und Siedlungsstruktur»*, Stand 1.6.1977; Düsseldorf, 31 S.
- MØLLGAARD J.: *Landdistrikterne och planlægning*, Statens Byggeforskningsinstitut, København, 1974, 71 S.
- MÖLTER D.: *Raumordnung und Finanzplanung; Eine Untersuchung über die finanzpolitischen und finanzrechtlichen Gestaltungsaspekte einer fortschreitend gesamtheitlichen Raumordnung und Landesplanung*; Baden-Baden, 1975, 205 S.
- MÜLLER J. H.: *Methoden zur regionalen Analyse und Prognose*; 1973, 200 S.
- National Coal Board for the Unit for Research in Planning Design in the Department of Town and Country Planning of the University of Newcastle-upon-Tyne; *Topographical Planning Design Process*, First special Process; David L. Thomas, London, 1971.
- NYGAARD L.-J.: *Participation by Citizens and Local Authorities in Regional Planning at national, regional and local levels*; Strasbourg, 1972, 92 pp.
- Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. *Eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening*; Den Haag, 1974, 124 blz.
- O' RIORDAN T.: *Environmentalism*; London, 1976, IX + 373 p.
- PETERSEN G.: *Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg*, 1972, 196 pp.
- PÖTZSCH R., VOIGT F.: *Le développement régional et les secteurs économiques*; La Haye-Paris, 1972, 253 pp.
- Proceedings of the Third ECE Conference on Urban and Regional Research*, organised by the Committee on Housing, Building and Planning of the United Nations Economic Commission for Europe and held in Warsaw, May 1976; New York, 1976, 229 p. (edito anche in francese).
- P.P.D. Noord-Holland: *Een Volk dat leeft, bouwt aan zijn Toekomst*; Haarlem, 1971, 77 blz.
- P.P.D. Noord-Holland: *Voorontwerp streekplan voor de Meerlanden*; Haarlem, 1973, 25 blz.
- P.P.D. Noord-Holland: *Ontwerp streekplan voor Waterland*; Haarlem, 1973, 5 boekdelen, 44 + 62 + 18 + 24 + 116 blz.
- P.P.D. Zeeland: *Schelde-nota*, Middelburg, 1972, 38 blz.
- Provincie Drenthe: *Streekplan Noord Drenthe*; Assen, 1974, 2 boekdelen, 258 + 156 blz.
- Provincie Drenthe: *Drenthe Anno 2000*; Assen, 1973-1974, 3 boekdelen, 971 + 198 + 220.
- Provincie Gelderland: *Beschouwingen over de ruimtelijke ordening in Gelderland*; Arnhem, 1973, 36 blz.
- Provincie Gelderland: *Trilogie van de Veluwe*; Arnhem, 1973, 229 blz.
- Provincie Gelderland: *Streekplan Rivierenland - Nota eerste verkenning*; Arnhem, 1974, 99 blz.
- Provincie Groningen: *Streekplan Centraal Groningen*; 165 + 50 + 27 blz.
- Provincie Groningen: *Structuurschets Oostgroningen*; 1971, 80 blz.
- Provincie Overijssel: *Overijssel '85*; Zwolle, 1972, 251 blz.
- Provincie Overijssel: *Samenvatting van de reacties op «Overijssel '85»*; Zwolle, 1974, 36 blz.
- Provincie Overijssel: *De ordening en inrichting van de leefruimte van Overijssel*; Zwolle, 1974, 51 blz.
- Provincie Noord-Brabant: *Streekplan West-Brabant*; 1970, 3 boekdelen, 136 + 42 + 27 blz.
- Provincie Noord-Brabant: *Natuurschoon- en Recreatiegebieden in Noord-Brabant (Facet-Streekplan)*; 1970, 3 Boekdelen, 33 + 23 blz + 6 bijlagen.
- Provincie Noord-Brabant: *Streekplan-projects midden en oost-Brabant*; 1972, 64 blz.
- Provincie Utrecht: *Streekplan Utrechtse Vallei en Eenland*; Utrecht, 1970, 75 blz.
- Raumordnungsbericht 1973 der Landesregierung Rheinland-Pfalz*; Mainz, 1974, 86 S.
- Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung*; Bonn-Bad Godesberg, 1975, 171 S.
- Raumordnungsprogramm für die grossräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm)*. Entwurf in der Fassung des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25. Juli 1974, 51 S.
- RICHARDSON H. W.: *Regional Growth Theory*; London, 1973, 264 pp.
- Ruhrgebiet: Pläne, Programme, Projekte*. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen, 1972, 72 S. (edizioni anche in francese ed inglese).
- RULLER H. van: *Agglomeratieproblematiek in Nederland*; Alphen a.d. Rijn, 1972, 290 blz.
- SANT M.: *Regional Policy and Planning for Europe, with a foreword by Lord Zuckerman*; Farnborough, 1974, 268 pp.
- SCHREURER H., ANGST D.: *Landesplanungsrecht Baden-Württemberg mit dem Recht der Regionalverbände*; Stuttgart, 1973, 176 S.

- SCHULTZE H.: *Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung*. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung; 1972, 153 S.
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Abteilung für Landespflege und Forstwirtschaft: *Der Emscherbruch; Modellversuch einer Landschaftsveränderung im industriellen Verdichtungsraum des Ruhrgebietes durch planmäßige Landschaftspflege und-gestaltung*; Essen, 1975, 103 S. + Kartenteil.
- Siedlungsstruktur im Ruhrgebiet; *Systemanalytische Untersuchung zur künftigen räumlichen Verteilung von verdichteten Wohnsiedlungs-, Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen*. Im Auftrag des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk; Darmstadt, 1975, 192 S.
- Stadtentwicklungsprogramm Bremen, Entwurf; Bremen, 1971, 117 S.
- SURAY J. de: *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*. Tome premier, Bruxelles, 1974, 616 p.
- TOINT J.: *Réseaux urbains et organisation territoriale en Europe*; Bruxelles-Louvain, 1972, 122 pp.
- Verdichtungsraum und Landschaft. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen, 1972, 37 S.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs: *Integration of Economic and Physical Planning*; New York, 1975, 75 pp.
- United Nations, Economic and Social Council: *Proceedings of the Seminar on National and Regional Planning as Frameworks for Local Planning (Helsinki, May-June 1975)*; New York, 1975, 233 pp.
- Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V./G. *Der Kreis; Ein Handbuch*. Zweiter Band; Köln, 1976, 445 S.
- VINK H. T., GIEBLES L. J., VERKUISEN W. G. e.a.: *Ruimtelijke beleid in Nederland. Deventer*; 1972, 111 blz.
- WALSH S.: *Bibliography on Regional Development and Planning; Guidelines from the European Experience*. Council of Planning Librarians, Monticello, 1977, 5 p.
- WINGO L. (ed.): *The Governance of Metropolitan Regions*; Baltimore-London, 1972, 88 pp.
- WAGENER F.: *Ziele der Raumordnung nach Pläne der Länder*, Bonn-Bad Godesberg, 1972, 201 S.
- L'evoluzione delle città.*
- APEL D.: *Stadträumliche Verflechtungskonzepte zur Stadtstrukturplanung, insbesondere zur Standortbestimmung von Versorgungseinrichtungen und Arbeitsstätten*. Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin, 1977, 316 S.
- ÄRNDT R.: *Die regierbare Stadt*; Stuttgart, 1975, 68 S.
- AVIOLI P. J.: *Regional Population Distribution; Application of the Lorenz Curve to the Description and Analysis of Spatial Concentration*. Center for Urban Development Research, Cornell University, New York, 1976.
- BAILLY A. S.: *L'organisation urbaine; Théories et modèles*. Centre de Recherche d'Urbanisme, Paris, 1975, 272 pp.
- BAINBRIDGE D. A.: *Towards an Environmental New Town; A selected bibliography*. Council of planning Librarians, Monticello, 1976, 14 pp.
- BATTY M.: *Urban Modelling; Algorithms, calibrations, predictions*. Cambridge University Press, London, 1976, XXV + 381 p.
- BAUMGARTNER K., REUTER K.: *Bayerische Bauordnung*; 1972, 643 S.
- BAXTER R., ECHENIQUE M., OWERS J. (Eds.): *Urban Development Models*. Lancaster, 1975, 335 pp.
- BIHR W., VEIL J., MARZAHN K.: *Die Bauleitpläne*; 1973, 248 S.
- BOEDDINGHAUS G., GARBRECHT D., HEYKEN H., KIRCHHOFF P., KLINZMANN K. R., VON ROHR H. G., SCHUMANN E. U.: *Anwendungsbezogene städtebauliche Forschung; Diskussionsbeiträge zu ihrer Problematik*. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Essen, 1975, 189 S.
- BOEDDINGHAUS G. D.: *Städtebauliche Verdichtung im Modellvergleich*. Herausgegeben vom Institut für Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Essen, 1976.
- CLASEN H.: *Die ordnungsrechtliche Grundstücksbebauung nach der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen*; 1972, 257 S.
- Commisariat général du Plan (a cura del): *Les villes - l'urbanisation*; Paris, 1971.
- Comparative Megalopolitan Problems*. Report of an International Seminar organised by Eriplan, European Research Institute for Regional and Urban Planning, Den Haag, 1975, 189 p.
- COTTER J. V.: *New Towns as an International Phenomenon, A Bibliography*. Council of Planning Librarians; Monticello, 1977, 24 p.
- CURRIE L.: *Taming the Megalopolis, A design for urban growth*; Oxford, 1976, IX + 127 p.
- DAUB M.: *Bebauungsplanung; Theorie, Methode, Kritik*; Berlin, 1971, 223 S.
- DAVIDSON A. W., LEONARD J. F.: *Urban Development in France and Germany*; Reading, 1974, 114 pp.
- Deutsche Bauakademie zu Berlin: *Organisation und Gestaltung von Wohngebieten*; Berlin, 1971, 174 S.

- DICKEY J. W.: *Urban Land Models; Bibliography*. Council of Planning Librarians, Monticello, 1976, 33 pp.
- DITTS R.: *Bundesbaugesetz*; 1973, 360 S.
- Dokumentation zur Stadtentwicklung 1971-1873*; Köln, 1974, 193 S.
- ECKHOFF J.: *Erfolgskontrolle in der Stadtentwicklungsplanung*. Institut für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 1975, 38 S.
- ELKIN S. L.: *Politics and Land Use Planning; The London experience*; London, 1974, 194 pp.
- ERNST W. u.a.: *Kommentar zum Bundesbaugesetz, Stand Herbst 1974*; 2840 S.
- EVANS H. (ed.): *New Towns, the British experience*; London, 1972, 196 pp.
- FEAVER D. D., GALLAGHER E. J.: *Humanistic Perspectives on the City; A selected Bibliography*. Council of Planning Librarians, Monticello, 1975, 63 pp.
- FÖRSTER H., GRUNDEI A. H. u.a.: *Bauordnung für Berlin*; 1971, 516 S.
- GALLON A. B., EISNER S.: *The Urban Pattern; City Planning and Design*. Third edition, Wokingham-London, 1975, 538 pp.
- GELZER K.: *Das neue Bauplanungsrecht*; 1972, 636 S.
- GELZER K.: *Bundesbaugesetz, in der Fassung vom 18.8.1976 und Baumutzungsverordnung in den Fassungen vom 26.6.1962 und 26.11.1968*; 1976, 172 S.
- GLANCE R., FREUND E. C.: *The Urban Environment and Residential Satisfaction with an Emphasis on New Towns (bibliography)*; Monticello, 1973, 72 pp.
- GRANT D. P.: *A Partially Annotated Bibliography on the Morphological Approach to Plan Generation*. Council of Planning Librarians, Monticello, 1976, 26 p.
- Grünes Licht für ein besseres Bodenrecht: Novelle Bundesbaugesetz (Entwurf)*; Bonn-Bad Godesberg, 1974, 88 S.
- GUTKIND E. A.: *Urban Development in Western Europe (The Netherlands and Great Britain)*; Volume VI, London-New York, 512 pp.
- HAAR C. M.: *Between the Idea and the Reality, A study in the origin, fate and legacy of the model cities programs*; Boston, 1975, XII + 359 p.
- HARRISON G. A., GIBSON J. B. (Eds.): *Man in Urban Environments*; Oxford, 1976, IX + 367 p.
- HEUER H.: *Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung*; Stuttgart, 1975, 491 S.
- HOFMANN W., ZANDER H.: *Bremische Landesbauordnung*; 1971, 194 S.
- JONES E., ZAND E. van: *Stad en stedebouw, vroeger, nu en in de toekomst*; Utrecht, 1976, 206 blz.
- KAIN J. F.: *Essays on Urban Spatial Structure*; Cambridge Ma., 1975, 412 pp.
- KIESSLER O., KORTE H.: *Soziale Stadtplanung, Das Städtebauförderungsgesetz, sozialwissenschaftliche Analysen, sozialpolitische Forderungen*; 1975, 344 S.
- KRUECKEBERG D. A., SILVERS A. L.: *Urban Planning Analysis, Methods and Models*; Chichester Su., 1974, 486 pp.
- KRUPINSKI H. D., KUENE J. M.: *Städtebau in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens*; Essen, 1975, 181 S.
- LENZ-ROMEISS F.: *The City - New town or home town?*; Pall Mall Press, 1973, 153 pp.
- LOTTMAN H. R.: *How Cities are Saved*; New York, 1976, 255 p.
- MAGNAN R., MATHIEU H.: *Orthopoles; l'illes et îles. Centre de Recherche d'Urbanisme*, Paris, 1975, 196 pp.
- MASER S., SCHULTE H. O., STOFFE H.: *Prognose und Simulation*; 1973, 200 s.
- MAZZIOTTI D. F.: *Neighborhoods and Neighborhood Planning (bibliography)*; Monticello, 1974, 20 pp.
- MERLIN P.: *New Towns, Regional Planning and Development*; London, 1971, 276 pp.
- MORGAN E.: *Falling Apart, The rise and decline of urban civilization*; London, 1976, 272 p.
- MÜLLER F. H.: *Das Baurecht in Hessen*; 1973, 3100 S.
- NEUMAN M.: *Metropology, Toward a more constructive research agenda*; Beverly Hills-London, 1975, 48 pp.
- New Towns. Her Majesty's Stationery Office*; London, 1973, 155 pp. (anche in francese e spagnolo).
- NOWAK J.: *Simulation und Stadtentwicklungsplanung*. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, 1973, 143 S.
- OSTROWSKI W.: *Contemporary Town Planning - part II, Present Trends*; IFHP-CHU, 1973, 673 pp.
- PEHNT W.: *Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland*; Stuttgart, 1974, 506 S.
- PERLOFF H. S., SANDBERG N. C. (eds): *New Towns; Why and for whom?*; New York-London, 1973, 250 pp.
- PFISTERER H., LIMBURG W., KÖHL A.: *Baurecht im Saarland*; 1973.
- Quality of Live in Modern Urban Structure*. 33rd IFHP World Congress; Helsinki, 9-13 August 1976, Papers And Proceedings.

- ROSE R. (Ed.): *The Management of Urban Change in Britain and Germany*; London-Beverly Hills, 1974, 267 pp.
- ROTH J.: *Frankfurt, die Zerstörung einer Stadt*; München, 1975, 214 S.
- SAUTER H., KROHN H.-J.: *Landesbauordnung für Baden-Württemberg*; 1973, 124 S.
- SCHINDOWSKI D. u.a.: *PROSAB, ein Computergestütztes System zum Entwurf und zur Bewertung in der kommunalen Bauleit- und Entwicklungsplanung*; Essen, 1976, 147 S.
- SCHWIRIAN K. P.: *Comparative Urban Structure*; Lexington Ma.-London, 1974, 603 pp.
- Stadtverwaltung Köln Arbeitsgruppe Stadterneuerung: *Köln: Standortprogramme, Konzept; Anzeige der Stadt Köln zur Einleitung des Verfahrens für die Aufstellung von Standortprogrammen nach dem NWP 75*; Köln, 1973, 46 S.
- STIESS A. W.: *Models for the Analysis and Planning of Urban Systems*; Lexington Ma.-London, 1974, 352 pp.
- STRONG A. L.: *Planned Urban Environments (Sweden, Finland, Israel, The Netherlands, France)*; Baltimore-London, 1972, 406 pp.
- SURAY J. de: *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*; Tome deuxième, Bruxelles, 1975, 269 p.
- TESDORPF J. C.: *Systematische Bibliographie zum Städtebau*; 1975, 626 S.
- TRIEB M.: *Stadtgestaltung; Theorie und Praxis*; Düsseldorf, 1974, 244 S.
- ULLRICH W.: *Hamburger Bauordnung*; 1972, 231 S.
- ULLRICH W.: *Landesbauordnung Rheinland-Pfalz*; 1973, 150 S.
- Ville nouvelle du Vaudreuil: *Une méthode d'étude et de réalisation*. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne, Paris, 1972.
- WALTON J., MASOTTI L. H. (Eds.): *The City in Comparative Perspective; Crossnational research and new directions in theory*; London, 1976, 317 p.
- WEINBERGER B.: *Der Bund und die Städte*; Köln, 1974, 60 S.
- WHITHED M. H., SARLY R. M. (Eds.): *Urban Simulation; Models for public policy analysis*; Leiden, 1974, 482 pp.
- WHITTICK A.: *Encyclopedia of Urban Planning*; New-York-Düsseldorf, 1974, 1218 pp.
- WILSHER P., RIGHTER R.: *The exploding Cities*; London, 1975, 238 pp.
- WIRZ H. M.: *Social Aspects of Planning in New Towns*; Farnborough, 1975, 231 pp.
- WITTKAC K. u.a.: *Die neue Stadt*; München, 1972, 130 S.
- WOLFF E. A. (Ed.): *Urban Alternatives. Proceedings of the Environment, Resources and Urban Development Workshop*; Oxford, 1976, VII + 110 p.

#### Risanamento e rinnovamento urbano.

- ALOMAR G., SORLIN F., GAZZOLA P.: *Protective Inventory Of the European Cultural Heritage, based on the Palma Recommendation*; Strasbourg, 1973, 37 pp. (anche in francese).
- ALBERS G., BREITLING P., BUHLER F. u.a.: *Stadtkerneuerung und Entwicklungsplanung - Beispiel Altstadt Ulm*; 1973, 168 S.
- Arbeitskreis « Historische Stadtkerne » der Deutschen UNESKO-Kommission: *Sanierung historischer Stadtkerne im Ausland (Frankreich, Grossbritannien, Holland, Italien, Polen); Kurzberichte, CSSR, Oesterreich, Schweiz, Ungarn*. Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg, 1974, 327 S. (edizione inglese del 1975).
- BAILLY G. H.: *Le patrimoine architectural; Les pouvoirs locaux et la politique de conservation intégrée. Conseil de l'Europe, Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*, Editions Delta, Vevey, 1975, 118 p.
- BIELEBERG W., KERNECK R., ROOSCH H.: *Städtebauförderungsgesetz*; 1973, 980 S.
- BIRKHOLD H.: *Vorschriften über die Stadt- und Dorferneuerung*; 1972, 452 S.
- BLUMERS F. u.a.: *Modernisierung in der Praxis (Planung, Durchführung, Finanzierung, Förderung)*; Stuttgart, 1975, 223 S.
- BREITLING P., KAMMEIER H. D., LOCH G.: *Tübingen; Erhaltende Erneuerung eines Stadtkerns*; München-Berlin, 1971, 90 S. + 56 Karten und Pläne.
- BUNDT W., ROOSCH H.: *Sanieren - aber wie? Eine Systematik der Vorbereitung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen*; 1972, 228 S.
- Commission Economique pour l'Europe: *La rénovation urbaine*, N.U. New York, 1971, 375 pp.
- CONRADS U. u.a.: *Eine Zukunft für unsere Vergangenheit (Alsfeld, Berlin, Rechenburg o.d. Tauber, Trier, Xanten); Nationales Ergänzungsprogramm (Banberg, Lünebeck, Regensburg)*; Berlin, 1975, verschiedene Schriften.
- DAVIDSON A. W., LEONARD J. E.: *Urban Renewal*; Reading, 1974, 116 pp.
- DIETRICH H., FARENHOLTZ C.: *Städtebauförderungsgesetz für die Praxis*; Stuttgart, 1972, 248 S.

- EVERS H. U.: *Bauleitplanung, Sanierung und Stadtentwicklung*; 1972, 160 S.
- GAENTZSCH G.: *Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden*; Siegbourg, 1971, 267 S.
- GEWOS: *Sozialplanung und Rentabilität bei Sanierung*; Bonn-Bad Godesberg, 1974, 85 S.
- GONSIOR G.: *Die Sanierung des historischen Altstadtthorns von Alsfeld*; Stuttgart, 1973, 252 S.
- HALLOWELL I. M., GEHR M.: *Rehabilitation of Marginal Housing Stock in Urban Areas, A selected annotated Bibliography*. Council of Planning Librarians, Monticello, 1975, 65 pp.
- HANS W.: *Städtebauförderungsgesetz, Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden, sowie Sammlung des einschlägigen Bundes- und Landesrechts einschliesslich der Verwaltungsvorschriften, Kommentar*. Percha am Starnberger See, 1975, 2000 S. (in vier Bänden).
- HERLYN U., SCHAUFELBERGER H. J.: *Innenstadt und Erneuerung; Eine soziologische Analyse historischer Zentren mittelgrosser Städte*; Göttingen, 1972, 597 S.
- HOLLIDAY J. (Ed.): *City Centre Redevelopment*; London, 1974, 244 pp.
- Hoofdstijnen van een Wet op de stadsvernieuwing*. Rapport. Deventer-Alphen a.d. Rhein, 1971.
- Institut für Wohnungs- und Planungswesen: *Denkmalschutz im Städtebau, Literaturdokumentation 1965-1975; Stand Mai 1975*. Köln-Mülheim, 1975, 190 S.
- International Federation for Housing and Planning: *Urban Renewal in the Netherlands (Report)*; The Hague, 1975, 196 pp.
- KIRWAN R. M., MARTIN D. B.: *The Economic of Urban Residential Renewal and Improvement*; London, 1972, 171 pp.
- KRAUSE K.: *Stadtgestalt und Stadterneuerung*; Bonn, 1974, 147 S.
- KROMREY H.: *Sozial- und Infrastruktur in einem Altstadt-wohnviertel; Indicatoren zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit*; Berlin, 1976, 182 S.
- MAUSBACH H.: *Die Planung der Stadtkernerneuerung*; Stuttgart, 1972, 87 S.
- Ministère de la Culture Française: *Le patrimoine monumental de la Belgique, province de Hainaut*; Liège, 1975, 626 p.
- Naar een Wet op de Stadsvernieuwing*. Rapport van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing. Den Haag, 1974, 115 blz.
- Neue Zentren in alten Städten - Stadtsanierung*; Stuttgart, 1972, 83 S. (disponibile anche in inglese).
- OHLMER H., SCHELL H., NORRES D.: *Sozialplan nach dem Städtebauförderungsgesetz*; Bonn, 1973, 72 S.
- OSTROWSKI W.: *Les ensembles historiques et l'urbanisme*; Centre de Recherche d'Urbanisme, Paris, 1976, 373.
- REYNOLDS J. (Ed.): *Conservation Planning in Town and Country*. Liverpool University Press, Liverpool, 1976, 136 p.
- SCHMIDT-REIENBERG N., FELDHOSEN G.: *Sanierung und Sozialplan*; 1973, 138 S.
- Senator für Bau- und Wohnungswesen: *Bericht über Stadterneuerung i. Januar-31 Dezember 1972*; Berlin, 1973, 19 S. + 30 Anl.
- Sozialplan nach dem Städtebauförderungsgesetz*; Bonn, 1973, 72 S.
- Stadsvernieuwing; 's-Gravenhage*, 1972, 136 blz.
- Stadtsanierung; Stand und Problematik des Praxis*. Köln-Stuttgart, 1975, 348 S.
- Stafafdeling Sociaal Onderzoek en Planning van de Dienst van Volkshuisvesting van de Gemeente Rotterdam, Stafafdeling Onderzoek en Planning van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk: *Sociale effecten van stadsanering; Drie facetstudies over de sanering van het Rotterdamse Rottekwartier*; Den Haag, 1977, 156 blz + bijlagen.
- Toward Effective Citizen Participation in Urban Renewal*; New York, 1974, 130 pp.
- ULLRICH W.: *Städtebauförderung; Das Städtebauförderungsgesetz, der Städtebaubericht der Bundesregierung und Rechtsvorschriften der Bundesländer*; 1975, 400 S.
- VENNE J. J. van de: *Regeneratie van de oude stad*; Den Haag, 1971, 322 blz.
- VERBANCK W.: *Oriënterend onderzoek naar een relatienmodel voor binnensteden; Enige bevindingen bij de structuur van de Gentse Kuip. Uittreksel uit « Tijdschrift van de Belgische Vereniging voor Aardrijkskundige Studies »*; 1975, 32 blz.
- Vernieuwe Stad: Overzicht van rijksregelingen voor stadsvernieuwing, woning- en wijkverbetering*; Den Haag, 1973-74, 190 blz.
- WATZKE H.-G.: *Denkmalschutz- und Stadtplanungsrecht*. Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin, 1976, 141 S.
- WILDEMAN D.: *Erneuerung Denkmalwerter Altstädte; Historischer Stadtkern als Ganzheit, lebendige Stadtmittle von morgen*; Detmold, 1971, 85 S.

*CHIARA M. PASQUALINI*

I CENTRI STORICI IN FRANCIA:  
DALLA CARTA DI ATENE ALLA LEGGE MALRAUX



## PARTE PRIMA

### I. — PREMESSA.

L'assunto della monografia, esame delle leggi francesi a salvaguardia del patrimonio architettonico-urbanistico, è ispirato dalla possibilità di stendere un bilancio, se non definitivo almeno già significativo, dei risultati ottenuti dalla legge Malraux ovvero dalla legge n. 62.903 del 4 agosto 1962 « *complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière* ».

### 2. — LE PREESISTENZE E LA VITA ATTUALE PRESENTI NELLA STORIA.

Il problema di far coesistere ambienti antichi e moderni, testimonianze del passato e funzioni della vita attuale, è antico quanto la civiltà stessa, ma si è posto come problema culturale riflesso solo dal Rinascimento in poi, quando la civiltà occidentale cominciò a considerare una parte del passato — l'antichità greco romana — come proprio patrimonio idealmente presente.

L'atteggiamento di un'epoca rispetto all'architettura passata dipende sempre da come si impostano i problemi di quella presente; ma i problemi dell'architettura presente dipendono sempre da come si impostano i problemi della vita presente.

Il rinascimento è un'età che ha coltivato l'ideale dell'uomo, ha amato e riscoperto il mondo classico perchè si sentiva idealmente vicino all'antichità classica. L'ha amata nella vita e perciò nelle lettere e nelle arti.

Ma l'amore del Rinascimento verso il patrimonio artistico dell'età classica manca della coscienza della distanza storica, quel senso del tempo che rende per noi così assillante lo stesso problema.

Gli artisti rinascimentali si sono proposti di superare la varietà e la particolarità delle esperienze medioevali attraverso una disciplina stilistica che aveva carattere universale. Si sono rivolti alla tradizione architettonica classica, ignorando deliberatamente i dieci secoli trascorsi dalla caduta dell'impero romano e considerando le regole formali greco-romane non già come elementi di un linguaggio storicamente circoscritto, bensì come paradigmi soprastorici e permanenti del costruire.

Questa fede, in norme ideali poste platonicamente fuori dal divenire storico, mentre ha salvato l'architettura dell'umanesimo da ogni impaccio derivabile in sede espressiva dai convincimenti teorici, ha determinato un grande interesse per i monumenti romani, testimonianze di quelle regole. Essi vengono misurati, trascritti, ricostruiti graficamente. Ma questo interesse, dettato da ragioni artistiche più che storiche, dallo scopo di inserire le antiche architetture nel presente più che di collocarle obbiettivamente nel passato, ha come conseguenza la mancanza completa di preoccupazioni archeologiche per l'integrità e la stessa conservazione dei monumenti.

Culturalmente presenti nel senso letterale della parola, essi vengono maneggiati con la stessa confidenza che si applica ai fatti ed agli edifici contemporanei.

Nell'età della ragione questa confidenza si perde. Logoratasi inesorabilmente nel tempo l'universalità della regole classiche, il contrasto tra una supposta

generalità e una reale contingenza conduce necessariamente ad impostare i rapporti con il passato sul piano storico.

Gli uomini del tardo settecento collocarono gli illustri modelli greci e romani in una corretta prospettiva cronologica, considerando obbiettivamente l'arte greco-romana come uno « stile » circoscritto nello spazio e nel tempo, ma nonostante questo rifiutarono di considerare finita la tradizione stilistica rinascimentale. La loro architettura, con un deliberato atto di conformismo, è mantenuta legata ad un apparato di regole dedotte dal mondo classico, anche se queste regole vengono a comporre un linguaggio diverso.

Dalla razionalità matematica si passa alla razionalità intellettualistica. La contraddizione storica si risolve a prezzo di una contraddizione artistica che vizia, almeno nei limiti programmatici, la validità stessa dell'architettura.

La coscienza storica detta un interesse oggettivo e teorico per i monumenti antichi, fa sorgere l'archeologia, le preoccupazioni documentarie, l'integrità. Il proposito di usare le forme del passato, pur nella nuova accezione, come norme per l'architettura presente, sospinge su un piano astratto ogni rapporto con le testimonianze del passato. Scompare la confidenza che permetteva al Rinascimento di accostarsi con tanta familiarità all'antichità e nasce il concetto di monumento.

L'Illuminismo non sente solo storica l'arte classica, sente anche l'urgenza di non disperderla. « Par une contradiction singulière », scrive Leon Paul (1), « la Révolution qui a été pour les monuments un'époque de destruction aveugle, est aussi le premier régime qui ait tenté d'organiser leur conservation. C'est elle qui, abolissant la Monarchie, va resussiter l'ancienne France ».

In questa preoccupazione della Rivoluzione non esiste però la contraddizione che sorprende il Leon: tra la dichiarazione dei diritti dell'uomo e le parole di Gregoire Séance « les barbares et les esclaves détestent et détruisent les monuments des arts; les hommes libres les aiment et les conservent », non esiste certo incompatibilità.

(1) LEON PAUL, *La vie des monuments français*, Picard, Paris: 1951.

L'Ottocento vede ampliarsi l'interesse per il passato. Monumento non è solo l'arte classica bensì tutta l'architettura antica.

Il liberalismo, recente conquista di una concreta fetta di libertà economica, politica e sociale da parte della borghesia, inventa una filosofia ed una concezione del mondo che, armonizzando passato e presente, permette un recupero totale della storia. Tutta la filosofia e la storia romantiche sono volte a proiettare nel mondo quella ragione umana che aveva condotto alla Rivoluzione.

È il mondo che è razionale o, meglio, che è razionalmente volto a compiere un suo disegno che trascende gli uomini. Con Hegel vengono giustificate ed assolti coloro che hanno beneficiato della situazione e si tacita invece chi aveva pagato di persona, in quanto tutto quello che è reale è razionale e tutto quello che è razionale è reale. La Rivoluzione francese porta alla Restaurazione, così come tutto il passato ha portato al presente.

La preoccupazione del liberale Guizot di « faire rentrer la vieille France dans la memoire et l'intelligence des générations nouvelles, de remener parmi nous un sentiment de justice et de sympathie envers nos ancienne souvenirs, envers cette ancienne société française qui a vécu laborieusement pendant quinze siècles pour amasser l'héritage que nous avons recueilli » (2) significava la preoccupazione di armonizzare un passato piuttosto recente con il presente, la Rivoluzione con la Monarchia: la riconciliazione avviene riabilitando l'una e l'altra in nome della continuità secolare dell'evoluzione nazionale. Lo studio di tutta la storia è reso possibile in nome di un presente sentito come la fine provvidenziale del lavoro dei secoli.

Con la nascita della società moderna il tema è destinato ad ampliarsi nuovamente, attraverso una laboriosa e lenta presa di coscienza di un mutamento sociale che ha allargato, con la libertà, le capacità critiche (3).

Questa cultura infatti decreta « monumento » tutto il suo passato, compresa la recente tradizio-

(2) *Ibidem*.

(3) Nei capitoli seguenti viene esaminata appunto questa evoluzione attraverso le sue espressioni ufficiali: la Carta di Atene, la legge sui siti, la rinnovazione urbana, la legge Malraux.

ne accademica aperta dal neoclassicismo e portata avanti per tutto l'ottocento dai vari « revivals ».

Il Movimento Moderno, che nasce da e per una società che rifiuta il mondo degli eroi per un mondo di « obscurs », accetta il compito storico di chiarire la natura astratta e contraddittoria dell'impostazione stilistica del Rinascimento e si volge a costruire un nuovo linguaggio architettonico, partendo dai contenuti reali della società presente.

L'avvento di una coscienza storica e critica nuova, sposta l'interesse dal monumento, che l'ottocento eroico aveva isolato dal suo contesto di « sans grads », a questo stesso contesto. Non interessano solo i monumenti singoli ma gli antichi aggregati urbani nel loro complesso e soprattutto il loro reciproco scambievole condizionamento. Tali aggregati formano un tutto inseparabile e, di conseguenza, si desidera conservarli nella loro unità formale considerando monumenti ed ambiente come un organismo unico, vivo, da mantenere per quanto possibile nella sua integrità funzionale.

3. - LA CARTA DI ATENE E LA LEGISLAZIONE FRANCESE DAL 1930 AL 1962, OVVERO, LA LEGGE DEL 2 MAGGIO 1930, L'ARTICOLO 79.I DEL CODICE DELL'ABITAZIONE E DELL'URBANISTICA, IL DECRETO N. 58.1465 DEL 31 DICEMBRE 1958.

3.1. - *La Carta di Atene* (4).

Nel 1931 la Carta di Atene, un editto compilato da un congresso internazionale di cultori del restauro, raccomanda a tutte le nazioni civili di « rispettare nella costruzione degli edifici il carattere e la fisionomia della città, specialmente nelle prossimità di monumenti antichi nei quali l'ambiente deve essere oggetto di cure particolari. Uguale rispetto deve aversi per talune prospettive particolarmente pittoresche », al fine di non disperdere l'eredità storica culturale ed artistica che il passato ci ha consegnato.

È questo il primo documento internazionale in cui la città antica — che la nostra società industriale avanzata e tecnologica ha circondato con il cemento della sua metropoli ed ha stravolto con la frenesia della sua vita — viene considerata come un patri-

(4) Per il testo cfr. appendice.

monio dell'individuo che dobbiamo impegnarci a salvare in quanto tale.

La Carta nasce in un momento storico in cui sono ancora presenti i ricordi dell'impostazione precedente ed i problemi suscitati dalle megalopoli non sono ancora così esasperati e generali — né forse così chiaramente visti — come nel momento attuale.

Forse proprio questo spiega perché essa si presenti imperfetta sia dal punto di vista storico — infatti il monumento conserva ancora la sua fisionomia archeologica (5) — che artistico: troppo spazio viene dato ad una visione puramente estetica e paesaggistica (quei « luoghi pittoreschi » cui si dedica la stessa attenzione che « ai monumenti antichi »).

La città, con le sue componenti sociali economiche umane, viene in fondo dimenticata: se ne vede soltanto la mera struttura in cui conservare, « incastonate » col dovuto riguardo, le tracce di un passato ridotto a semplice elemento decorativo. In questo modo, proprio nel momento in cui si raccomanda per le preesistenze rispetto ed attenzione, si finisce col privarle del loro effettivo valore.

Posizione, questa, che avrà una notevole influenza sulle successive evoluzioni.

D'altra parte, nonostante questa deficienza, si deve riconoscere alla Carta di Atene un aspetto veramente positivo: l'aver aperto, inserendo il monumento nel suo ambiente, un discorso nuovo, maggiormente critico, anche se più scenografico che architettonico.

3.2. - *La legge sui siti del 2 maggio 1930* (6).

Apparentemente la Francia si è buttata sulla strada segnata dalla Carta di Atene, anzi l'ha addirittura preceduta. Infatti nel 1930, cioè un anno prima della Carta, è promulgata la legge « relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ».

In realtà però la Francia, con questa legge, potesse per lungo tempo solo ... i paesaggi naturali,

(5) L'impronta della Carta in questo campo non si è esaurita neanche oggi ed ha informato molto delle realizzazioni successive.

(6) Per il testo cfr. appendice.

dalle rocce ai boschi e, in taluni casi, persino gli alberi isolati. La cultura francese, infatti, profondamente dibattuta tra le due opposte e più illustri guide nazionali nel campo delle preesistenze storiche, da un lato Victor Hugo (7) e dall'altro Viollet-le-Duc (8), finiva con il restare praticamente inattiva di fronte all'incalzare degli eventi.

Queste infeconde polemiche vengono comunque superate nell'immediato dopoguerra, a più di dieci anni dalla stesura della Carta e dopo che il problema della tutela del patrimonio storico è divenuto scottante da decenni.

In questo periodo infatti la legge sui siti subisce un mutamento ed insieme un allargamento delle sue applicazioni e con essa si proteggono un centinaio di villaggi e di borgate.

Ma si protegge solo «l'aspect des immeubles» (9), abbandonando a se stesso «l'état». Non si interviene cioè sulla funzione architettonica ed urbanistica che la città storica assolve nella metropoli moderna, ma si protegge solo (e male) l'aspetto esteriore (10), quello che più facilmente e in modo immediato e superficiale ci conquista.

La vecchia città, minacciata dalla nostra ignoranza e dalla nostra ingordigia, si trova così ad essere irrisa da questa legge che funzionava benissimo per l'uso per cui era stata inizialmente istituita (proteggere alberi e paesaggi), ma che non è in grado di assolvere ugualmente bene i suoi compiti nei confronti dei fatti architettonici, di uno spazio cioè strutturato da una cultura e vivo per una cultura.

Se l'ignorare, o perlomeno il trascurare, questo ultimo aspetto poteva essere scusabile nel 1931 — quando viene stesa la Carta di Atene — non è però certamente accettabile in una legge che trova la sua applicazione venti anni dopo.

(7) Colui cioè che amava (da un punto di vista quasi unicamente drammatico e scenografico, anche se umanamente vero) il misero quartiere schiacciato dalla cattedrale gotica.

(8) Colui che — innamorato follemente dell'architettura gotica, ma intriso di classicità — riteneva opportuno spianare il quartiere intorno alla sua cattedrale, per poterla ammirare come un oggetto perfetto in sé.

(9) E non lo si protegge neppure bene; la legge prevede infatti perviti, sanzioni e sovvenzioni, ma, queste ultime, solo a partire dal 1966 in poi.

(10) Più precisamente: le facciate ed i tetti.

A questo punto non si tratta più di non capire bene o di non prevedere; bisogna volontariamente ignorare tutto un aspetto della vita — e dell'architettura — che è divenuto fondamentale in questi anni di cui si parla: la funzionalità.

Proprio per questo il risultato della legge sui siti non è incoraggiante: continuando a delegare funzioni (compatibili o non) al centro storico, si continua ad aggravarne l'intasamento; non intervenendo sulle condizioni di abitabilità di questo patrimonio immobiliare lo si aggrava sino a renderlo degradante.

### 3.3. - *La rinnovazione urbana e l'articolo 79.1 del Codice dell'abitazione e dell'urbanistica* (11).

Negli stessi anni in cui la legge del 1930 viene applicata sui siti urbani, compare il codice dell'abitazione e dell'urbanistica, di cui l'articolo 79.1 è dedicato con ben maggior consapevolezza della realtà circostante allo stesso problema: esso infatti esprime finalmente l'opportunità di operare una migliore utilizzazione dei quartieri urbani antichi.

Le condizioni degradanti cui si è ridotta la parte più deteriorata del centro storico, che nessuna patina di antichità può ormai nobilitare, fanno sì che l'attenzione dei legislatori si focalizzi su un punto che non si può più fingere di non vedere: la funzionalità delle abitazioni e del quartiere.

Dieci anni sono necessari perchè queste idee diventino operative con il decreto n. 58.1465 del 31 dicembre 1958 sulla rinnovazione urbana (12).

Tuttavia l'interpretazione del Codice legittimata dalle nuove disposizioni legislative entrate in vigore non tranquillizza certo i cultori dell'architettura antica. Anzi, è vero piuttosto il contrario. Per migliorare l'utilizzazione dei vecchi quartieri il decreto n. 58.1465, infatti, pensa bene di raderli al suolo completamente onde poter costruire abitati moderni e funzionali.

Un'interpretazione del Codice dell'architettura e dell'urbanistica tanto disinvolta che è impossibile

(11) Per il testo cfr. appendice.

(12) Il decreto n. 58.1465 del 31 dicembre 1958 costituisce la carta ufficiale della rinnovazione urbana; i testi legislativi di supporto e quelli complementari per la sua applicazione sono riportati nell'appendice.

giustificare, come qualcuno ha tentato di fare, giudicandola una reazione, quanto si voglia troppo violenta e non meditata, alla inefficacia della legge precedente (13). Il rinnovamento è troppo radicale per non rappresentare piuttosto e più semplicemente la legalizzazione del concetto di rivalorizzazione economica del centro storico.

Un cattivo progetto, questo, che si è dimostrato per fortuna difficilissimo da realizzare. Ne è prova il fatto che la rinnovazione urbana sommersa dalle difficoltà incontrate sul suo cammino ha avuto vita brevissima (14).

Qualche merito tuttavia il decreto n. 58.1465 se lo è guadagnato: quello di aver studiato e offerto già collaudato alla legge Malraux quel complesso di disposizioni giuridiche ed economiche necessarie per poter operare nel centro storico (normativa sull'esproprio, problemi connessi al rialloggiamento della popolazione, regime delle sovvenzioni etc. etc.).

La legge n. 62.903, o legge Malraux, altro non è infatti che una versione riveduta e corretta della rinnovazione urbana: una versione che assai più criticamente persegue i fini dell'articolo 79.1 del Codice ricorrendo alla conservazione, invece che alla distruzione del patrimonio storico.

La linea di continuità esistente tra la rinnovazione urbana e la legge Malraux (15), unitamente ai risultati perseguiti dalla prima — quali che essi siano — ci determina ad ampliare il discorso sul decreto n. 58.1465 del 31 dicembre 1958.

(13) D'altronde se si escludono le eccezioni, ossia i casi in cui la legge Malraux (cfr. cap. 3) si è sovrapposta alla rinnovazione urbana mutandone gli intenti, non è solo « quanto si è sostituito » che legittima questa ipotesi; se un interesse per il patrimonio storico, anche minimo e anche rinunciatorio, fosse stato tra le motivazioni della rinnovazione urbana, non si sarebbe — almeno — dato inizio allo smantellamento del patrimonio storico partendo proprio da quanto vi era di più prezioso; lo dimostra tra gli altri, il caso di Avignone (cfr. 9.1), dove era destinato a scomparire senza lasciare traccia alcuna un quartiere pervenuto fino ai giorni nostri eccezionalmente intatto nei suoi valori.

(14) Cfr. 3.3.3.

(15) Gli apparati giuridici ed esecutivi — procedura dell'«ilôt operationel», ricorso all'esproprio e alle demolizioni, intervento delle S.E.M. (cfr. 4) — sono gli stessi.

3.3.1. — *Funzionamento del decreto n. 58.1465.* Le operazioni sono condotte, su iniziativa della città, da Società di Economia Mista (S.E.M.) (16).

Si attuano su settori urbani (qualche ettaro) che devono ottenere l'approvazione del Ministero della Costruzione e prevedono l'acquisto di tutti gli immobili del suddetto settore, l'evacuazione dei locali, la demolizione delle parti costruite, la sistemazione e la riurbanizzazione del terreno secondo un piano particolareggiato e, infine, la cessione dei lotti ai vari costruttori per la costruzione di un nuovo quartiere tipo H.L.M. (17).

Le operazioni possono iniziare solo dopo la compilazione e la approvazione del dossier di preparazione, che comprende: a) il piano di sistemazione della zona; b) il programma, lo scadenziario ed il sistema di finanziamento dei servizi pubblici; c) il bilancio preventivo di tutta l'operazione.

3.3.2. — *Finanziamento.* Se il bilancio (18) tra uscite ed entrate è in pari, esso è approvato direttamente dal prefetto e le operazioni di rinnovamento urbano possono iniziare subito. Se invece si registra un deficit, dovendosi ricorrere ad un sovvenzionamento (19), la sua approvazione spetta al Ministero della Costruzione e, tramite questi, ad una Conferenza Interministeriale costituita dai Ministri della Costruzione e degli Interni.

3.3.3. — *Applicazioni.*

1958-1965	:	23 operazioni per anno;
1966	:	15 operazioni nell'anno;
1967	:	7 operazioni nell'anno;
1968 e segg.	:	0 operazioni.

(16) Società previste dall'articolo 79.1 del Codice, il cui capitale, in percentuale superiore al 50%, è detenuto da persone morali di diritto pubblico e i cui statuti comportano clausole tipo, approvate con decreto del Consiglio di Stato (cfr. 4.4.1.).

(17) H.L.M. = Habitation à Loyer Moderé.

(18) Uscite: costo di liberazione del suolo (75-80% della spesa totale); costo di urbanizzazione; costo servizi pubblici. Entrate: carichi fondiari pagati dai costruttori; partecipazione della città.

(19) Quello previsto dall'art. 79.1 del Codice.

3.3.4. - *Bilancio delle operazioni.* Parecchi problemi hanno inceppato l'applicazione della rinnovazione urbana, e particolarmente i seguenti tre:

a) *Il deficit.* L'amministrazione pubblica ha cercato di lanciare propagandisticamente le operazioni di rinnovamento urbano lasciando intendere che il deficit del loro bilancio sarebbe stato assunto integralmente dallo Stato. Questo, benché «aucun texte réglementaire ne fait mention d'une subvention d'équilibre, ni même d'une subvention de droit». L'articolo 79.1 del Codice dell'abitazione e dell'urbanistica dice infatti che «le Ministre de la Construction peut accorder ...», e la circolare dell'8 novembre 1959 precisa solo che una Conferenza Interministeriale *examinerà* caso per caso le richieste singole.

Questo stato di fatto non poteva portare né gli organismi rinnovatori né le municipalità a ricercare con tutta la volontà possibile l'equilibrio finanziario delle operazioni previste, che hanno finito per gravare sul bilancio statale.

«Cet état a provoqué, en 1968, l'arrêt du lancement d'opérations nouvelles ...» e «... si l'on veut que la rénovation urbaine puisse être poursuivie, il est nécessaire un redressement ...» e «... des axes d'action doivent être recherchés».

b) *Il rialloggiamento della popolazione.* Il rialloggiamento della popolazione, con le sue implicazioni psicologiche umane materiali e finanziarie, costituisce per le collettività e per gli organismi rinnovatori uno dei problemi, se non il problema cruciale, delle operazioni di rinnovamento.

Gli isolati da risanare sono generalmente abitati da una popolazione varia nella sua composizione, sia per età che per attività, ma generalmente appartenente a categorie sociali modeste e povere, con una forte percentuale di persone anziane (20), di piccoli commercianti, di artigiani che non possono che vivere qui in ragione della modicità degli affitti.

Molti di loro, i più deboli, non possono fare fronte ai maggiori carichi che gli immobili nuovi comportano: le nuove abitazioni infatti, per quanto di tipo H.L.M., essendo gravate forzatamente dal fattore rendita urbana, finiscono con l'offrire unicamente

(20) Non in assoluto, ma rispetto alle altre zone della città.

appartamenti di lusso, inaccessibili (21); molti artigiani e piccoli commercianti, una volta che il quartiere è stato ricostruito, non possono più ritornare a svolgere le loro modeste attività: solo i commerci più importanti ed economicamente solidi sono in grado infatti di ammodernarsi o migliorare.

Tutto questo genera drammi che, «non previsti» (22), non è possibile «non vedere» una volta scoppiati: essi infatti, avendo protratto i tempi dei lavori, ne hanno esageratamente accresciuto le spese. Tradottosi così in termini economici facilmente accessibili a tutti il fatto sociale ha determinato (o ha contribuito a determinare) la paralisi della rinnovazione urbana: dopo le prime esperienze infatti le amministrazioni cittadine hanno esitato sempre più a lungo a lanciarsi in queste operazioni, giungendo infine ed abbandonarle del tutto.

c) *La perdita irreparabile di valori inestimabili.* Anche sul piano culturale la legge ha incontrato opposizioni. Tutti coloro che vedevano nei quartieri solo una testimonianza storica o l'aspetto «pittorresco», dimenticando o considerando marginale la vita «lepreuse» nascosta dalle facciate più o meno intatte, insorsero infatti scandalizzati dalla perdita di questi «valori».

#### 4. - LA LEGGE MALRAUX O LEGGE N. 62.903 DEL 4 AGOSTO 1962 (23).

Tutte e due le leggi precedentemente osservate risentivano d'una visione parziale del problema: l'una vedeva solo l'aspetto decorativo, l'altra solo quello pratico; dalla loro sintesi nasce la legge Malraux il cui principio è: conservare rinnovando.

(21) Qualche dato per rendere l'idea del salto di categoria della zona: prima della rinnovazione urbana un appartamento di quattro vani con servizi in comune può costare sulle quindicimila lire mensili; dopo la rinnovazione un appartamento di due camere e servizi costa oltre centomila lire.

(22) Non «previsti» la gravità del costo economico, il trauma psicologico dell'allontanamento e l'aspetto emarginante del nuovo insediamento, si sono imposti all'evidenza.

(23) Per il testo cfr. appendice.

La legge Malraux prevede la creazione (24) di «secteurs sauvegardés», ossia la creazione di settori protetti, quando questi presentano un carattere storico o artistico o di natura tale da giustificare la conservazione, la restaurazione e la rivalorizzazione di tutto o di parte del patrimonio immobiliare.

I «secteurs sauvegardés» sono dotati dalla legge di un P.P.S.M.V. (25), ossia di uno speciale piano «de détail», che ne prevede la sistemazione architettonico-urbanistica: le strade da aprirsi, gli immobili da conservare, quelli da demolire, migliorare o ricostruire, i servizi di quartiere ed urbani, la sistemazione della viabilità pedonale e veicolare, etc.

Completa il piano il regolamento urbanistico di applicazione che precisa le norme da seguire nella realizzazione dei lavori con uno speciale riguardo per quanto concerne i restauri degli immobili antichi e le nuove costruzioni.

Il P.P.S.M.V. prevede cioè la salvaguardia dei valori storico-estetici dei quartieri antichi e la rivalorizzazione degli stessi in quanto settori urbani. Una salvaguardia e una rivalorizzazione che la legge non si accontenta di affidare alla carta ma vuole anche attuare nella realtà.

A tale scopo:

1) *Un regime economico-finanziario favorisce tutti i lavori di sistemazione a fine residenziale degli immobili.* Questo regime consiste in due differenti modalità di agevolazioni:

- a) contributi a fondo perduto;
- b) finanziamenti agevolati a lunga scadenza.

Questa ultima forma di agevolazioni corrisponde alle normali agevolazioni in vigore per le costruzioni nuove ed interessa quella parte delle spese dei lavori di restauro che si riferiscono alla sua ristrutturazione tanto interna quanto esterna secondo i dettami H.I.M.

Il passaggio tra la versione H.I.M. e quella civile o di lusso è a totale carico del proprietario che lo desidera.

(24) Con sentenza del Min. della Cultura e del Min. della Costruzione fino al 1970; con decreto del Consiglio di Stato dopo questa data.

(25) Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur.

È coperta da sovvenzionamenti a fondo perduto quella parte del costo dei lavori che obbedisce a norme particolari, imposte come misure di carattere restaurativo. Ad esempio, dovendosi rifare un tetto perché pericolante e imponendo la legge di ricoprirla in lose di ardesia anziché in materiali di uso più corrente e pertanto più economici, il lavoro è oggetto di prestiti agevolati per una cifra pari al costo del rifacimento del tetto e alla copertura con materiali più economici, mentre la differenza tra questo costo e quello effettivamente sostenuto per eseguire il lavoro in lose di ardesia è coperta dai sovvenzionamenti a fondo perduto.

La legge si preoccupa inoltre di ridimensionare il consistente disavanzo (26) registrato da un immobile restaurato e la somma del suo valore immobiliare ante legge e delle spese di restauro, ricorrendo a misure antispeculative. Queste vietano la vendita di un immobile restaurato fintantoché non sono stati rimborsati i prestiti di cui si è beneficiato per eseguire i lavori. Altre norme sono, per esempio, quella di proibire contratti di locazione meno che annuali oppure quella di stabilire i termini massimali di affitto.

2) *La legge prevede che l'attuazione del P.P.S.M.V. sia affidata alla città e che questa, aiutata da una S.E.M. (27), possa agire di autorità.* Il P.P.S.M.V. viene attuato (cioè tanto avviato quanto completato, quando è già stato avviato dai privati) per successivi lotti o «ilôts operationels». Terminato il primo «ilôt», la città attua il secondo, poi il terzo e così via fino a completa attuazione del P.P.S.M.V.

Oltre ai «secteurs sauvegardés» la legge prevede che i settori urbani che non presentano un carattere storico artistico o di natura tale da giustificare la conservazione, restaurazione e rivalorizzazione di tutto o di parte dell'insieme immobiliare (28) ma presentano un interesse da giustificare la protezione, possono essere protetti estendendo anche a questi

(26) Cfr. pag. 174.

(27) Société d'Economie Mixte; la maggior parte di queste società lavorano direttamente o indirettamente con la S.A.R.P.I. di Parigi (Société Anonyme pour la Restauration Immobilière) creata dal Ministero degli Affari Culturali e dal Ministero della Costruzione per seguire queste operazioni; la società è a scopo non lucrativo.

(28) E perciò da giustificare la creazione e la delimitazione di un «secteur sauvegardé».

il regime economico-finanziario previsto per i «secteurs sauvegardés». I «perimètres immobiliers à restaurer», così si chiamano per la legge tali settori (29), si differenziano dai «secteurs sauvegardés» semplicemente perchè non sono dotati di P.P.S.M.V., ma di un normale piano di risanamento.

#### 4.2. - «Secteurs sauvegardés» creati.

Villes	Superficie settori	Data creazione
Lyon	30 ha.	12/ 5/1964
Chartres	64	22/ 6/1964
Saumur	34	27/ 8/1964
Monferrand	22	27/ 8/1964
Sarlat-la-Caneda	11	27/ 8/1964
Rouen	42	4/ 9/1964
Troyes	23	21/ 9/1964
Troyes (extension)	29	31/10/1968
Avignon	6	8/10/1964
Aix-en-Provence	67	17/12/1964
Besançon	28	31/12/1964

totale 1964: 10 settori, pari a ettari 327.

Uzès	11	13/ 1/1965
Bourges	58	18/ 2/1965
Paris (Gran Marais)	126	16/ 4/1965
Pezenas	17	21/ 6/1965
Senlis	47	29/ 9/1965
Richelieu	24	20/ 9/1965

totale 1965: 6 settori, pari a ettari 233.

Colmar	21	7/ 1/1966
Colmar (extension)	10	18/12/1966
Rennes	33	7/ 1/1966
Le Mans	18	29/ 3/1966
Le Mans (extension)	1	5/ 1/1971
Poitiers	47	29/ 3/1966
Poitiers (extension)	14	14/ 1/1970
Treguier	48	9/ 8/1966
Arles	51	9/ 8/1966
Vannes	19	19/ 8/1966
Dijon	100	19/ 8/1966

totale 1966: 8 settori, pari a ettari 437.

(29) A tutt'oggi non si è ancora lavorato nell'ambito dei «perimètres».

Villes	Superficie settori	Data creazione
Riom	25	13/ 2/1967
Bordeaux	150	16/ 2/1967
Dole	116	23/ 3/1967
Montpellier	35	11/ 8/1967
Le Puy	52	11/ 8/1967
Lille	58	11/ 8/1967

totale 1967: 6 settori, pari a ettari 436.

Albi	65	19/ 1/1968
Chinon	21	7/ 3/1968
Laon	370	29/ 5/1968
Auxerre	67	29/ 5/1968
Loches	23	7/ 8/1968

totale 1968: 5 settori, pari a ettari 575.

Chambery	17	8/ 7/1969
Nice	15	11/ 9/1969

totale 1969: 2 settori, pari a ettari 32.

La Rochelle	70	14/ 1/1970
Perigueux	20	29/ 1/1970
Blois	44	3/ 9/1970

totale 1970: 3 settori, pari a ettari 148.

Bayeux	77	15/12/1971
--------	----	------------

totale: 1 settore.

Nantes	126	22/ 3/1972
Langres	68	22/ 3/1972
Paris (VIIe)	124	25/ 3/1972
Cahors	28	10/10/1972

totale 1972: 4 settori, pari a ettari 426.

Versailles	174	6/3/1973
------------	-----	----------

totale dei settori creati: 1, ettari 174.

La somma dei settori creati è di 47 settori, con una superficie protetta di 2.865 ettari.

Sono in corso di creazione o di studio i seguenti settori:

Dinan	Bayonne
Autun	Nevers

Beaucaire	Viviers
Semur	Tours
Chareville	Grasse
Toulouse	Saint Germain-en-Laye
Chalon-sur-Saone	Bar-le-Duc
Strasbourg	

#### 4.3. - Bilancio delle applicazioni.

Premesso che gli unici (30) studi statistici esistenti a tutt'oggi (1973) risalgono a tre-quattro anni addietro, il nostro resoconto farà forzatamente riferimento a questi.

Fino al 1970 sono stati creati 39 settori pari a 2.000 ettari. Tutti questi settori si sono visti dotare dei crediti di studio per la stesura del P.P.S.M.V. ed alcuni di questi piani sono stati già approvati dalla Commissione Nazionale dei «secteurs sauvegardés» e, tramite questa, dalla Conferenza Interministeriale costituita dal Ministro degli Affari Culturali e dal Ministro della Costruzione.

All'interno di questi settori sono stati delimitati alcuni «ilôts operationels», dove si sono intraprese operazioni di restaurazione, solitamente ricorrendo alle S.E.M.

L'insieme di questi «ilôts operationels», pari in superficie a 25 ettari, beneficia di una sovvenzione del Ministero della Costruzione (31) che si aggiunge alle agevolazioni, prestiti e premi, identiche a quelle accordate dallo Stato ad ogni costruzione nuova.

La sovvenzione della Costruzione per i settori è di 12 milioni di FF. per anno.

In questi 25 ettari operazionali, 3.500 appartamenti sono in corso di restaurazione; quasi 300 sono terminati e liberi. Sono da aggiungere a queste cifre le restaurazioni intraprese direttamente dalle municipalità, da privati — singolarmente o in gruppo —, al di fuori degli «ilôts operationels» e delle quali non si hanno dati statistici.

(30) DENIEUL MICHEL, *Restauration urbaine et secteurs sauvegardés*, in *Revue d'Economie et de droit immobilièr*, n. 45, 1971, pp. 64-71; *La restauration des quartiers anciens. Bilanc des premiers années de la mise en application de la loi 4 août 1962*, in *Le moniteur des Travaux Public et du Bâtiments*, n. 40, ottobre 1970, pp. 45-48.

(31) Di 55 milioni di FF.

Per dare però un giusto peso a queste realizzazioni occorre confrontarle con le necessità. Bisogna allora tenere presente che delle 400 «Villes d'art» recensite in Francia da M. de Sacy, président de l'Association Nationale pour la Protection des Villes d'Art» (32), solo 39 si sono viste riconoscere un «secteur sauvegardé». Su 2.000 ettari attualmente salvaguardati, solo 25 sono operazionali, ciò che rappresenta poco più dell'1% della superficie protetta.

Da questi dati statistici si arriva a formulare alcune previsioni: «se si guarda all'attuale sistema di finanziamento — scrive H. Michel Denieul — ci vorranno 350 anni solamente per rivalorizzare i 39 settori creati fino al 1970; una previsione sufficientemente pessimistica (33) da far concludere M. M. Denieul affermando categoricamente che «n'est pas elle (la loi Malraux) qui résoudra le problème des centres historiques».

#### 4.4. - Stato dei lavori aggiornato al 1973.

Settori	Anni									
	1961	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Lyon	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Chartres	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
Saumur	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Clermont	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Sarlat	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Rouen	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Avignon secteurs	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
ilôts	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Uzès	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Paris (M2rais)	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Colmar	XXXXXXXXXXXX	XXXX								
Dijon	XXXXXXXXXXXX	XXXX								

Tutti i restanti 51 settori non hanno ancora terminato la fase di studio e di preparazione.

Legenda:   xxx = fase studio e preparazione;  
 XXX = fase di realizzazione dei lavori;  
 ... = fine lavori.

(32) Associazione creata a Parigi nel 1963 in seguito alla Legge Malraux.

(33) E tuttavia non ancora completamente realistica perché, se la legge prevede di rivalorizzare un centro storico, rivalorizzando di autorità uno dopo l'altro i suoi «ilôts operationels», occorre ricordare che i centri storici da salvare sono numerosi. Dopo aver realizzato un primo «ilôt» in un determinato centro storico, è ovvio pensare

5. - ALCUNI RISULTATI: IL CASO DI AVIGNONE (QUARTIERE « DE LA BALANCE »).

5.1. - Il problema « de la Balance »: « un quartier lâpreux près du Palais des Papes ».

L'installazione ad Avignone della corte pontificia provocò una grave crisi di alloggiamento nel quartiere circostante l'immenso palazzo fortificato costruito da Giovanni VII (34); e « la Balance » divenne un centro di intense attività.

Dopo la partenza dei papi vi fu un periodo di calma relativa; numerosi artisti ed architetti si installarono ad Avignone; si costruirono parecchi edifici ...

Ma « la Balance » doveva perdere la sua importanza. Nel tempo essa si trasformò infatti in un tranquillo quartiere di borghesi e di artigiani [le case che si vedono furono costruite dal XVII al XIX secolo attorno alle antiche (35) livree cardinalizie]; poi, quando la Rivoluzione (36) decretò la decadenza della città, divenne un quartiere riservato della stessa, finché la legge del 1946, sopprimendo le case di tolleranza, vi installò una popolazione « miserabile » (37).

Il quartiere « de la Balance » entrava così nel circolo vizioso della degradazione: case vetuste, affetti irrisori, manutenzioni nulle ...

Un vero peccato!

Scriva infatti M. Jean Couvreur: « regarder Avignon de l'haute des remparts de Villeneuve ou de-

che ci si preoccuperà di porre nella stessa situazione tutti gli altri centri storici che la legge intende proteggere — più di 400 —. L'ondata di secondi « îlots » partirà pertanto solo quando quella dei primi si avvierà a completamento. Con questo è evidente che tra 350 anni, per tutta la Francia, ci saranno un certo numero di primi e di secondi « îlots » realizzati ma nessun centro storico salvato nel suo complesso.

(34) Nel 1309 Clemente V abbandona l'Italia e fissa la sua residenza nella regione avignonese; il successore Giovanni VII si installa nella città ed inizia la costruzione del grandioso palazzo.

(35) Un documento del 1630 mostra che agli inizi del XVII secolo la disposizione generale del quartiere era pressapoco quella di oggi.

(36) Nel 1790 Avignone, dopo secoli di governo pontificio, ritorna finalmente francese.

(37) E precisamente una popolazione di gitani (sedentari).

puis l'île de la Barthelasse c'est s'offrir la contemplation d'un des plus parfaits chefs-d'oeuvre du paysage français. Dominant tout sans rien écrasser, de sa masse à la fois si dense et si légère, le palais des Papes paraît voguer comme sur une mer ensoleillée sur les tuiles rondes et dorées du premier plan. Ce sont les vieux quartiers de la ville qui forment ainsi comme naturellement son piédestal ... ».

E « la Balance » non è solo una felice macchia di colore che esalta « le Palais ». « Le principal intérêt de cette partie de la vieille ville tient beaucoup à l'intégration harmonieuse des volumes construits dans le site ... une communauté d'échelle, de rythme et de couleur, un parcellaire étroit, l'emploi de la pierre et de la tuile canal, des façades pittoresques à trois ou quatre niveaux ... » (38).

« Site » assai piacevole per la coraltà dei suoi valori, « la Balance » non gode tuttavia della presenza di grossi gioielli architettonici: solo 14 facciate sono realmente interessanti, mentre 85 facciate « pittoresche » sono disseminate tra 190 di « une extrême banalité ».

Questa assenza di spiccate personalità architettoniche è controbilanciata tuttavia dalla posizione topografica del quartiere: « la Balance » è incastrata, incuneata tra i monumenti più insigni della cittadina; per raggiungere « le Palais des Papes, les Remparts, la Cathédrale, le Rocher des Domes, la Tour des Chiens, le Châtelet, le Pont Saint-Bénézet, le Petit Palais » occorre passare per « la Balance ».

Un abitato, dunque, privo di spiccati valori architettonici ma assai interessante per l'unità dei toni dei ritmi dei colori, legato intimamente ai monumenti più insigni della città, vicino al cuore di questa, ma anche profondamente — e spesso irrimediabilmente — decaduto nelle sue strutture architettoniche.

Questi elementi — contraddittori e difficilmente coordinabili — hanno fatto « de la Balance » un caso assai complesso, giustificando conseguentemente la disparità di interventi cui il quartiere è stato fatto oggetto a partire dal 1960, ossia dopo che furono pronti gli strumenti della rinnovazione urbana e

(38) M. MELCOURT, *L'aménagement du quartier de la Balance* (articoli in via di pubblicazione).

mentre: si preparavano quelli per la restaurazione urbana.

5.2. — *Le iniziative assunte dal Comune e dai Ministeri degli Affari Culturali e della Costruzione per risolvere il problema « de la Balance » e stato attuale dei lavori.*

*Agosto 1960* (39): il Consiglio municipale incarica la « Société d'équipement départemental du Vaucluse » (S.E.D.V.) (40) di studiare, nell'ambito della procedura della rinnovazione urbana, un progetto di risanamento della zona.

*Dicembre 1960*: il progetto è redatto (41) e presentato per l'approvazione ma l'avanzato stato di discussione della legge Malraux consiglia il Comitato Interministeriale di attendere l'uscita della prossima legge: le operazioni di rinnovamento urbano sono pertanto provvisoriamente aggiornate (42).

*Aprile 1963*: una sentenza congiunta dal Ministero degli Affari Culturali e del Ministero della Costruzione decide di dare contemporaneamente corso in due settori distinti (43) a operazioni campione della rinnovazione urbana e della restaurazione urbana (44): il modo di trattare il resto del quartiere sarebbe stato determinato una volta concluse le due esperienze e confrontati i risultati.

Intanto la S.E.D.V. procede, non senza difficoltà (45), all'acquisto degli immobili interessati

(39) Gli interventi del Comune prima di questa data si sono limitati all'acquisto e alla demolizione di qualche immobile in stato pericolante.

(40) La S.E.D.V. è una società d'economia mista nella quale le collettività locali (dipartimento « du Vaucluse », città di « Avignon et du Pontet ») sono maggioritarie. Gli altri azionisti sono la Camera di Commercio « du Vaucluse », « les Offices d'habitation à loyer modéré », la « Caisse Dépôts et Consignations » e la « Société pour l'équipement du Territoire » (S.E.T.).

(41) Architetti i MM. Badani e Toux-Dorlut.

(42) Un provvedimento che non impedisce che qualche edificio, lungo « rue S. Etienne », venga ugualmente abbattuto.

(43) Ved. tavole.

(44) Sotto la direzione di « un maître d'oeuvre unique », la Société Central Immobilière de la Caisse des Dépôts.

(45) I proprietari privati, senz'altro consenzienti finché

dalle operazioni di rinnovamento urbano e alla fine del 1963 è proprietaria di circa metà degli alloggi e delle « boutiques ».

Contemporaneamente i gitani « de la Balance » (46) sono « decentrati » in un nuovo agglomerato — « la Cité du Soleil » — fatto sorgere alla periferia della città e finanziato in parte con i fondi della rinnovazione urbana.

*Fine del 1963*: si procede, nell'ambito della rinnovazione urbana, alla demolizione di alcuni immobili lungo « rue S. Etienne ».

*Inizi 1964*: perché le decisioni interministeriali possano concretizzarsi, tenuto conto delle difficoltà incontrate nell'acquisto degli immobili, si decide di limitare i restauri ad una sola parte dello « îlot » compreso tra « rue de la Monnaie » e « rue vielle de la Poste » (47). Parallelemente, per le stesse difficoltà, i lavori di rinnovamento urbano sono spostati da « rue S. Etienne » a « rue de la Balance », su un terreno di proprietà del Comune.

Intanto, il 4 ottobre 1964, « la Balance » viene creata « secteur sauvegardé ».

*Anno 1967*: le operazioni campione della rinnovazione urbana e della restaurazione urbana sono entrambe terminate.

*Anno 1968*: M. Sonnier presenta il progetto del P.P.S.M.V. « de la Balance », in studio dal 1963.

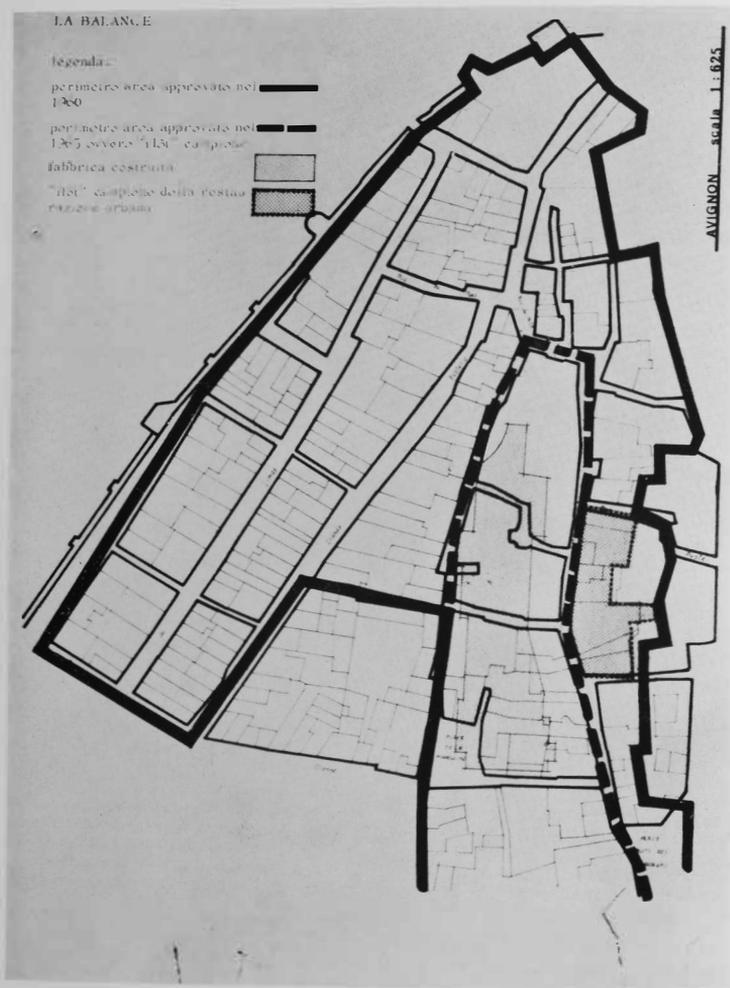
*Anno 1970*: prendono il via alcuni lavori, previsti da anni dal Comune e riproposti dal P.P.S.M.V., come la costruzione di un parcheggio sotterraneo sotto « place du Palais ».

*Anno 1974*: sempre in attesa dell'approvazione del P.P.S.M.V., sono in corso di lavoro tre « îlots ».

si trattava di liberarsi dei gitani, non sono stati però concordati — non avendo saputo prevedere la felice riuscita economica dell'operazione — circa la prospettiva di perdere il loro patrimonio: il risultato è stato che sono occorsi 13 anni perché la S.E.D.V. riuscisse o a convincerli a partecipare all'operazione o a cedere i loro immobili; queste difficoltà non hanno portato comunque in nessun caso ricorso all'espropriazione.

(46) Su iniziativa della Città e del Ministero della Costruzione.

(47) Ved. tavole.



I lavori eseguiti «à la Balance» dalla rinnovazione urbana sono eccezionali rispetto alle costruzioni realizzate di consueto in osservanza del decreto n. 58.1465. Ciò per due motivi. 1) I lavori sono consistiti nella costruzione di un solo immobile invece che di un vero e proprio quartiere; 2) l'immobile eretto è ligio ad un imperativo — accor-

dare l'architettura moderna agli storici resti dell'abitato limitrofo — fatto proprio dalla restaurazione urbana francese ma rifiutato recisamente dalla rinnovazione assai più propensa di quella verso l'architettura moderna e redditizia.

Qualche vista dell'immobile:



1. Rue des Grottes.



2. Rue de la Balance.

Considerazioni.

L'immobile, intimamente viziato nella sua autenticità architettonica dall'imperativo contenutistico assunto, non si riscatta neppure sul piano dell'espressione formale: volutamente non aggressivo e non sincero, esso è a suo dispetto anche non originale e non brillante. Il giuoco dei volumi è infatti troppo insistito, la linea dei tetti freddamente mar-

cata, il taglio degli sfondati — in particolar modo i portici — tristemente generico, ...

5.4. — «L'ilôt» campione realizzato in osservanza della legge n. 62903 del 4 agosto 1962.

Un immobile dell'«ilôt» campione in fase avanzata di restauro:



Rue de la Balance.

Considerazioni:

«L'oggetto» presentato al pubblico — la fila di piccoli paracarri bianchi (48) segna pignolescamente la zona di rispetto da osservare — è un chiaro esempio delle eccezionali capacità del restauro architettonico di resuscitare il passato: tutte le parti andate perdute nel corso dei secoli sono infatti «miracolosamente» ritornate al loro posto.

Un lavoro complesso — si è dovuto prelevare quanto andato perduto da altri immobili in via di demolizione e, in mancanza di fonti «originali», costruirlo appositamente su misura —, ma utile: spiega infatti M. Sonnier che «le rôle du Secteur dans le potentiel touristique de la Ville doit être considérablement développé. Il faut conserver l'image d'un

Avignon empreint de poésie meridionale et légendaire, elle est solidement ancrée dans les esprits, et il est nécessaire de mettre d'abord en valeur tous les éléments d'intérêt touristique ...».

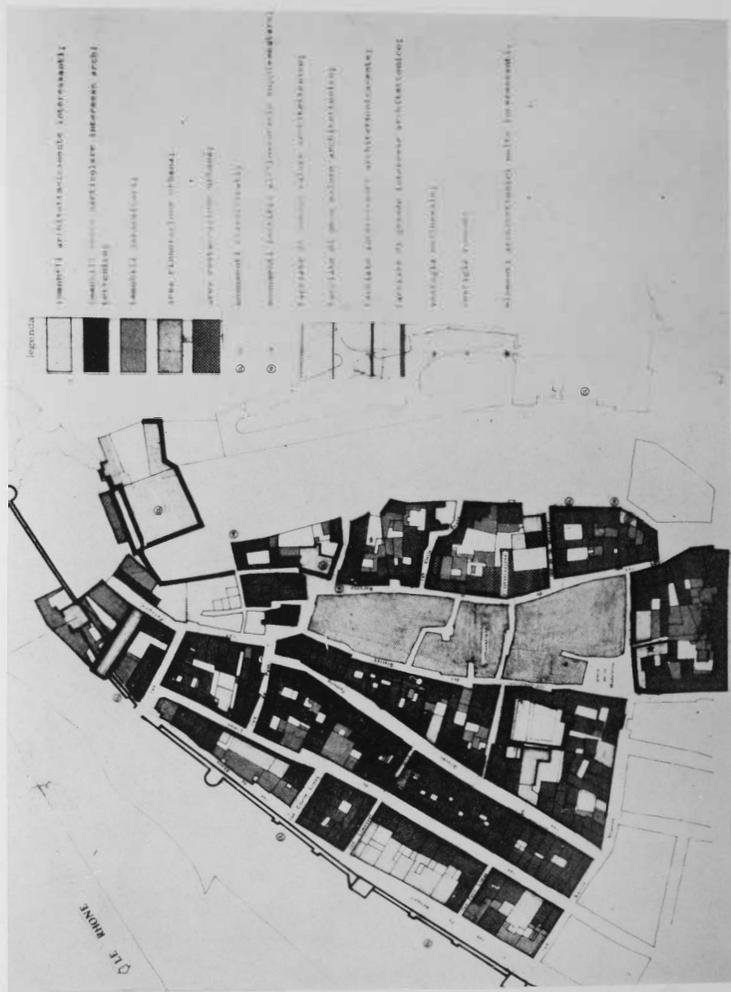
E il risultato ha corrisposto alle particolari cure avute permettendo, come previsto e desiderato, «de les (i turisti) retenir plus longtemps».

Il processo è perciò, ancora una volta, quello della «mercificazione».

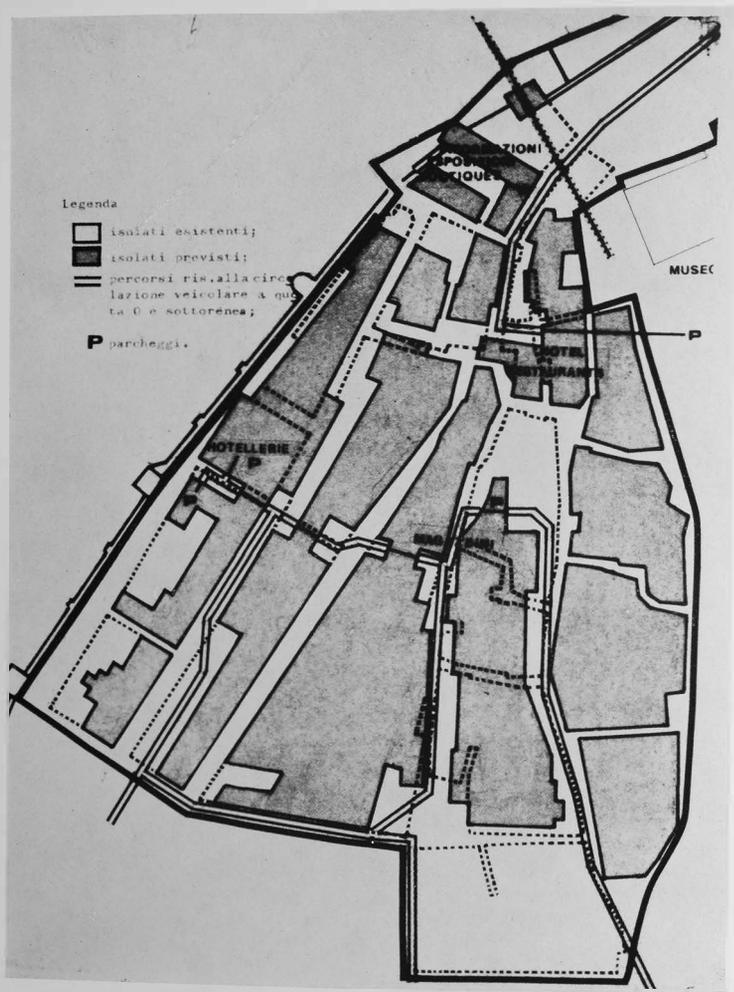
Per «vendere bene» il proprio passato è necessario, sembra, «purificarlo» e questo significa appunto in termini architettonici-restaurativi «storicizzarlo» e «stilisticizzarlo».

Senza considerare poi che l'ambiente antico con la sua aria fantastica e romantica è esattamente quello che ci vuole per illudere quanti soffrono di frustazioni da megalopoli di aver trovato — finalmente — la famosa «città a dimensione umana». Una «fortuna», evidentemente, non gratuita.

(48) Cfr. anche foto n. 2 pag. 155.



1. Pianta interessi' architettonico.



z. Destinazione d'uso del suolo prevista dal P.P.S.M.V.

Qualche considerazione.

Le tavole delle pagine precedenti mostrano chiaramente che, se il P.P.S.M.V. verrà approvato, per «la Balance» ci saranno grandi novità. Il quartiere sarà infatti quasi totalmente ricostruito per ottenere — si vuole credere — un'immagine della vecchia Avignone più affascinante, più viva, più funzionale dell'attuale: «la Balance» diventerà un punto vitale della città e inoltre — grazie ad opportune operazioni di plastica ... ambientale (49) che ne esalteranno il fascino che la patina del tempo regala naturalmente — sarà messa in grado di attirare e trattenerne i turisti in modo assai più piacevole e comodo.

Un progetto esplicito nel dichiarare i fini perseguiti e nell'espone i mezzi idonei a conseguirli e, perciò, anche una ottima occasione per meditare — ancora una volta — sulla relazione consequenziale che lega il «come» si conserva al «perché» si conserva.

Anteponendo a ogni altra considerazione i valori economici, il P.P.S.M.V. opera in modo tale che mentre vorrebbe salvare il quartiere lo distrugge definitivamente e irrimediabilmente. Il piano infatti, conservate e rivalorizzate le 14 perle architettoniche del quartiere — i monumenti classificati — sostituisce con un'architettura funzionale (e falsamente pittoresca) l'edilizia «estremamente banale» (circa il 90% delle costruzioni del quartiere) e l'edilizia «pittoresca» (circa il 30%) dell'abitato cancellandolo pressoché totalmente come «site».

## 6. — ALCUNI RISULTATI: IL CASO DI PARIGI («LE GRAND MARAIS»).

### 6.1. — «Le Marais»: la sua storia ed i suoi problemi.

«Le Marais» ovvero uno dei quartieri centrali di Parigi, ossia per usare la terminologia di Peter Hall di una città mondiale;

una popolazione di 82.000 abitanti, un po' meno di Versailles e di Bologna (centro storico) e un po' più di Besançon;

(49) Le costruzioni nuove previste sono vincolate tanto planimetricamente che volumetricamente che, infine, architettonicamente.

un patrimonio immobiliare per il 75% anteriore al 1870: 56 edifici di grandissimo interesse, «l'antologia dell'architettura classica francese», classificati cm: monumenti; 121 totalmente o parzialmente iscritti all'«Inventario Supplementare»; 526 che non sono né classificati né iscritti, ma che meriterebbero di esserlo ...; più di 1.000, spesso umili, ma sovente anche piacevoli e senza i quali non si potrebbe parlare «del quartiere del Marais»; una folla di dettagli deliziosi che solo una visita attenta rivela; balconi, scale, portali, etc. etc.; e ... molti segreti ancora tutti da scoprire (50);

una densità elevatissima: 900, ma alle volte anche 1.000 e persino 2.000 abitanti per ettaro (Parigi, 600);

condizioni di abitabilità molto deficienti: un indice di confort (una media di un certo numero di constatazioni elementari) molto basso, e precisamente il più basso di Parigi (73 contro il 98 del 12° «arrondissement», il 120 del 7°, etc. etc.; 30,5% degli alloggi senza acqua corrente (Parigi, 22,8%); 67,8% senza WC individuale (Parigi, 51,8%);

una brulicare di attività: 7.000 imprese installate e 40.000 i salariati occupati; la confezione, la bigiotteria, l'ottica e la fabbricazione dei giocattoli le attività dominanti; una vocazione di antichissima data per l'artigianato e per il commercio;

un intrico di vie caoticamente miste sotto il profilo sociologico, degli abitanti di un ceto certamente popolare ma attivi e operosi, numerosi gli edifici pubblici, numerosissime le attività, etc. etc.

Questo in breve il «Marais» di oggi.

Un ritratto del quartiere che voglia essere veramente attuale non può tacere il suo passato; questo è infatti parte, ancor prima che integrale, essenziale del suo presente.

Abitato fin da tempi remotissimi (restano tracce romane e galliche) il «Marais» conobbe un primo momento di sviluppo consistente nell'alto medioevo con l'insediamento di grandi fondazioni monastiche (come il priorato di «Saint Martin» e «le Temple») che attirarono attorno a sé tutta una popolazione di artigiani e di coltivatori. Una dopo l'altra si aprirono allora le principali strade del quartiere: prima

(50) Almeno questo è quanto è logico supporre dopo che sono stati scoperti in un edificio «al di sopra di ogni sospetto» degli elementi, dei plafonds decorati, di notevole interesse.

la «rue du Temple» con andamento nord-sud, poi la «rue Saint Antoine», sua perpendicolare. Agli artigiani e ai coltivatori si aggiunsero poi numerosi commercianti, e il «Marais» acquistò già allora quella fisionomia che tutt'oggi lo caratterizza ...

A sconvolgere una prima volta del tutto pacificamente ma non di meno profondamente il «Marais» è la dinastia dei Capetingi che qui si installò nel XIV° secolo abbandonando il vecchio Louvre: Carlo V° infatti, alla metà del '300, preferì al decrepito castello «les logis de Saint Paul» (51) e Enrico II°, un secolo dopo, preferì a questi «l'hôtel de Tournelles» («place des Vosges»).

Predilezioni che valsero come una incitazione: principi, grandi signori, dignitari di corte non tardarono infatti a farsi costruire anch'essi case sontuose circondate come quelle reali di giardini.

Andato poi distrutto con l'invasione inglese (1420-1436) «l'hôtel de Tournelles» e aperta sulle sue rovine da Carlo IX°, probabilmente su istigazione della regina madre Caterina di Medici, «la place Royale» — oggi «place des Vosges» — lo sviluppo del nuovo quartiere fu favorito potentemente.

Un abitato singolare, la cui organizzazione generale contrastava stranamente con la ristrettezza delle vie e con la densità compatta «du Vieux Paris» crebbe lungo tutto il secolo XVII°; a poco a poco la vecchia cinta di Carlo V° scomparve e la febbre di costruire belle dimore, impossibilitata ad espandersi verso est dai boulevards aperti sul luogo delle mura, esplose verso ovest e verso sud fino alla Senna e anche oltre invadendo «l'île de Saint Louis». Un riflusso, scrive M. Minost, che cancellò la Parigi medioevale molto più rapidamente di quanto non abbiano fatto due secoli dopo i lavori del Barone Hausmann. Ma è la Parigi classica che nasce così; una quantità notevole di «hôtels» di qualità affacciatosi su piacevoli giardini ...

Una caratteristica, questa, che costituirà dal XVII secolo in poi l'attrattiva del «faubourg Saint Germain»: la gente alla moda passa da allora al di là della Senna attirata dai larghi lotti di terreno che permettevano, molto più che non «sur la rive gauche», la realizzazione di veri e propri parchi.

(51) Situati sul quadrilatero delimitato dalle attuali «rue Saint Antoine», «rue Saint Paul», «rue du Petit Musc» e dal «quai de l'hôtel de Ville».

Dalla metà del XVIII secolo il «Marais», perso ormai il suo primato, diviene il quartiere della piccola nobiltà, della borghesia o delle grandi famiglie che, prossime al tramonto della loro fortuna, non possono permettersi l'esodo nel «faubourg de Saint Germain».

Intanto la rivoluzione del 1789 sconvolge Parigi in generale e il «Marais» in particolare: il quartiere del Marais è infatti anche il quartiere della Bastiglia! Conventi, grandi dimore, hôtels degli immigrati diventano beni nazionali e i loro nuovi proprietari ne vogliono trarre immediato profitto: parecchi hôtels vengono allora manomessi, si aggiungono loro nuovi piani e le facciate, imbastardite, diventano incomprensibili.

Nel XIX secolo il ritorno del benessere non riporta tuttavia al «Marais» quanti ne erano stati cacciati o ne erano fuggiti: «la rue de Saint Antoine» conserverà infatti a lungo la sua reputazione rivoluzionaria. Contemporaneamente l'era industriale attira a Parigi nuove masse di immigrati e un proletariato povero si installa, bene o male, nelle dimore nobiliari del «Marais», mentre un gran numero di «ateliers» cancella quei giardini che un tempo avevano fatto la reputazione del quartiere.

Alla fine del XIX secolo il «Marais» è definitivamente un quartiere popolare. I vecchi palazzi e le dimore patrizie non interessano più nessuno, nemmeno i loro proprietari che non possono o non vogliono pensare alla loro manutenzione. Le stesse autorità d'altronde non trovano di meglio, per snellire la circolazione, che vincolare con allineamenti nuovi la quasi totalità delle vie, bloccando così ogni eventuale lavoro di miglioramento.

Il «Marais» era quasi in agonia quando qualcuno incominciò ad interessarsene.

La Mostra Internazionale del 1937 vede esposti alcuni progetti — i primi — che si preoccupano del restauro e della rivalorizzazione degli antichi hôtels del «Marais».

Un anno dopo l'arch. Greber propone felici soluzioni per la rivalorizzazione del centro del quartiere, ma esse non hanno alcun seguito concreto.

Nel 1939 un gruppo di giovani urbanisti, tra cui Robert Auxelle, stende un piano molto lodato per riabilitare gran parte del «Marais», ma è ancora un nulla di fatto.

Ad attuarsi sono invece lavori di sventramento, nei pressi di «Saint Gervais» a cui seguono, sempre nei pressi della chiesa, operazioni di risanamento.

Intanto nel 1960, con il decreto n. 60-355 del 9 aprile, scatta l'operazione « Parigi pulita » (fino ad oggi sono state ripulite 2.400 case: apparentemente molto, ma un nulla in realtà, disperse come sono in un « mare » di ettari).

Nel 1962, infine, entra in vigore la legge « Malraux » e nel 1965 il « Marais » è creato « secteur sauvegardé » (mentre il « Vieux Paris » viene protetto, in attesa di poter divenire anch'esso « secteur sauvegardé », con la legge sui siti del 1930).

6.2. - « Le Marais »: densità edilizia.



Le Marais: Traduzione topografica del piano Turgot (sec. XVIII).



Le Marais: Stato attuale delle masse costruite.



Le Marais: Le proposte del P.P.S.M.V.

Qualche considerazione.

Anche se il P.P.S.M.V. del Marais non è ancora stato definitivamente approvato le sue direttive generali sono già note.

Restauro degli immobili architettonicamente interessanti e demolizione degli edifici fatiscenti; sgombrò dei cortili e destinazione delle aree liberate a verde, parcheggio, costruzioni nuove (residenziali); tracciamento di nuovi percorsi pedonali e regolamentazione del traffico veicolare; etc. etc.

Un complesso di operazioni che muterà molto profondamente lo stato attuale delle attività lavorative e delle residenze. Tutte le imprese incompatibili con l'abitazione saranno obbligate — e questo è un bene — a lasciare il Marais: saranno costrette ad andarsene tuttavia — e questo è male — anche quelle attività che pur essendo compatibili non sono però economicamente tanto sane da potersi permettere le spese di rivalorizzazione dei loro locali (solo le imprese fiorenti potranno rimanere o trasferirsi nel nuovo Marais — «la qualité des activités» precisa infatti il P.P.S.M.V. «devra se transformer progressivement dans le sens d'une valorisation dont le Marais sera le meilleur label de garantie» —).

Il ceto degli abitanti migliorerà sensibilmente; gran parte di coloro che vi risiedono attualmente sarà «in un qualche modo» costretta ad andarsene: il P.P.S.M.V. si limita a dire al proposito che «degli economicamente deboli se ne occuperà il Comune; «come» non si sa.

Gli hôtels diverranno sedi di servizi pubblici o di rappresentanza, etc.

Il P.P.S.M.V. del «Marais» richiama da vicino quanto previsto per «la Balance»: il «Marais» riabilitato diventerà cioè oltrechè molto attraente per i turisti, un tranquillo sofisticato e ricercato quartiere per cittadini economicamente in salute.

Un risultato che i progettisti del piano, poste le premesse materiali per realizzarlo, condannano ambigualmente con le parole: «faudra-t-il empêcher» dicono «la vente de ces locaux sous l'étiquette dorée d'appartements de caractère ... mais cela dépasse les limites de notre mission»; ammesso che sia possibile, infatti, «impedire di vendere» come appartamenti di lusso appartamenti che sono tali, è perlomeno equivoco affermare che la scelta dei futuri

utenti del quartiere «dépasse les limites de notre mission».

Se ci si prefigge un determinato fine si scelgono anche i mezzi idonei per conseguirlo: gratuito pertanto nascondere la propria adesione a scelte culturali e politiche precise dietro il paravento della pura tecnicità degli strumenti che si usano. Quel «cela dépasse les limites de notre mission» convince che è vero esattamente l'opposto di ciò che si vuol far credere: la riabilitazione del «Marais» obbedisce — come quella «de la Balance» — alla logica dei valori di mercato.

D'altra parte è necessario riconoscere che questa logica del tutto ingiustificata altrove — come ad esempio ad Avignone — non è totalmente incongruente con l'abitato del «Marais»: il quartiere infatti tutt'altro che uniforme architettonicamente offre una gamma piuttosto estesa di possibili tipologie residenziali.

Come dire che il punto critico del piano non è tanto aver rivalorizzato il «Marais» per chi lo abita oggi o l'averlo rivalorizzato al contrario per un ceto benestante, ma piuttosto l'averlo trattato tutto allo stesso modo (52): la varietà dei suoi spazi costruiti avrebbe potuto (e dovuto) consigliare una flessibilità in grado di consegnare (o riconsegnare) il quartiere ad una gamma estesa di cittadini.

Perché non lo si è fatto preferendo invece cancellare una dote storica del «Marais»?

Perché — è evidente — l'integrazione sociale dei ceti è «solo» un ideale, per quanto moderno, e come tale può tanto attirare quanto respingere.

Permettendo la nostra società — che ha fatto della scuola e del lavoro gli elementi motori del processo sociale — di condividere pure cautamente l'ottimismo di E. Fromm, penso ragionevole la pretesa che nulla vanifichi in partenza gli sforzi di chi spontaneamente rifiuta i «valori» del sistema.

Una pretesa che il «Marais» alimenta con le sue mille e diverse forme: non solo le case nobiliari (o ex tali) sono profondamente mescolate con quelle popolari, ma le dimore borghesi convivono con le catapecchie e con gli hôtels, i negozi invadono indif-

(52) Impedendo cioè l'uso della legge del 1967 sulla «hamélioration de l'habitat» (la legge prevede sovvenzionamenti per i locatari che intendono dotare i loro locali dei conforti semplici).

ferentemente le une e le altre e le imprese piccole e grandi si inseriscono bene o male in queste storie, etc.

Il « Marais » è cioè tanto profondamente e meravigliosamente (se lo si immagina purgato degli aspetti più palesemente negativi) stratificato da secoli di storia che pare (quando gli ideali finiscono per nutrire le utopie) poter far assicurare a regola la coesistenza di più epoche.

Cancellata la densità abitativa eccessiva, la mancanza dei più elementari comforts, la promiscuità — dove è nociva — tra residenza e lavoro, il « Marais » frutto di secoli di sovrapposizioni storiche appare un modello urbano estremamente moderno e valido: il suo caos acquista le forme di una libera integrazione di individualità autonome e conquista.

D'Altronde se il « Marais » affascina per la sua spontanea integrazione non è solo perchè si è fondamentalmente ottimisti nei riguardi dell'uomo: anche i « fatti » che ci circondano — ad esempio la condanna della metropoli moderna — sostengono tale sentimento.

Se è vero infatti che ogni società ha l'architettura che si merita è anche vero che la società moderna non è solo negativa. Essa è anche un continuo, lento, ma pur progressivo, volgersi verso un predominio della cultura sul potere economico, verso un traguardo di autenticità psicologica e sociale.

Un procedere che rende amaro constatare che il P.P.S.M.V. del « Marais » altro non si propone che di trapiantare nel cuore della città — un cuore vecchio malandato ma pur sempre estremamente vivo — il « modus operandi » urbanistico che fa delle periferie cittadine altrettanti ghetti sociali.

Veramente inutile svuotare tanti cortili per intingiarli « in verde »: bene sarebbe — ci pare — limitarsi a cancellare quello che disturba lasciando intatto il resto e meglio ancora sarebbe rendere questi spazi zone pubbliche dotandole di attrezzature sociali, culturali, commerciali, sportive; essi, « verdi » o non che siano, oggi non servono più, sono « terza sfera o terra di nessuno », per usare la terminologia di H. P. Bardht: rifiutati dall'architettura moderna perchè riproporsi per il centro storico?

Interrogativi affatto inutili. Il « Marais » rivalorizzato perderà la sua dimensione umana diventando un habitat riservato ed esclusivo; l'ennesima conferma viene da quanto si è fatto finora: si è iniziato e si continua a restaurare gli hôtels anziché cancel-

lare quelle condizioni di vita che ritenute inaccettabili perchè disumane hanno indotto alla rivalorizzazione del quartiere.

Non a caso qualcuno ha definito perciò il piano del « Marais » « un passéisme aristocratique et un caprice trop coûteux ».

### 6.3. — I lavori già compiuti.

I lavori al « Marais » sono iniziati dal 1967 ma essi, non ancora regolarmente inseriti nella procedura tipica della legge Malraux — il P.P.S.M.V. deve ancora essere approvato definitivamente — non presentano oggi un carattere organico.

I restauri eseguiti riguardano, come si è detto sopra, esclusivamente gli hôtels del « Marais » ed assommano in tutto ad una decina.

#### a) L'hôtel de Sully.

Qualche considerazione:

Sorto nel '600 e manomesso tra la fine del settecento e gli inizi dell'ottocento, l'hôtel de Sully è stato restaurato restituendogli l'originale decoro ossia cancellandogli di dosso circa due secoli di vita.

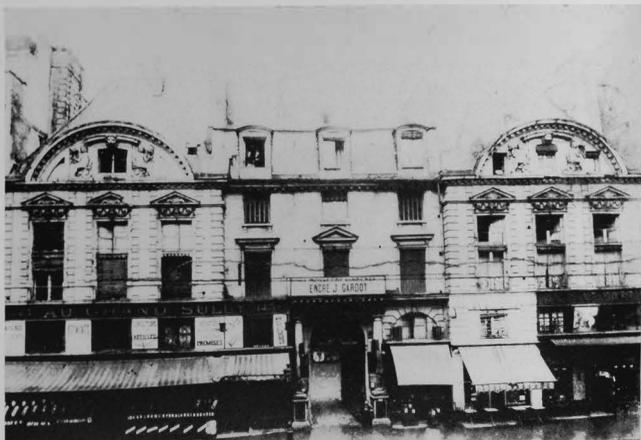
Una operazione di « chirurgia plastica » spettacolare e avvincente ma che giudico non legittima.

Le parti (del '700 e '800) che sono state demolite potevano essere considerate semplici « aggiunte deturpanti » o piuttosto la storia, anche se non aulica, doveva avere un peso maggiore?

Crede che se si considera l'hôtel « un monumento » cioè un qualcosa di estraneo al contesto che lo circonda gli interventi sette e ottocenteschi non possono apparire che un banale atto di speculazione, fatti storici di poco conto perfettamente passibili in sostanza di essere non considerati di fronte ai valori estetici della fabbrica.

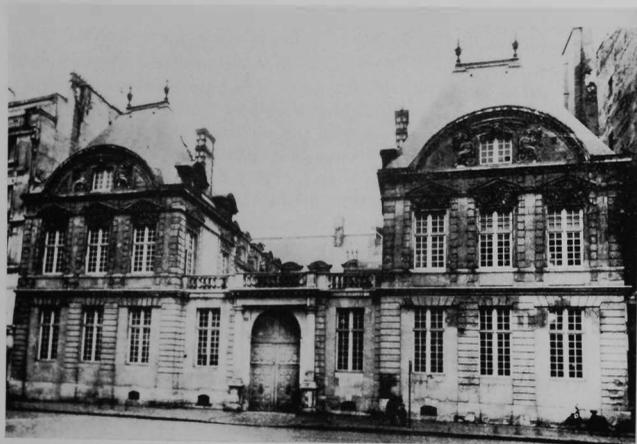
Se si considera invece l'hôtel una parte del « Marais » non si può più ignorare che esso sorge in « rue Saint Antoine » a pochi passi dalla Bastiglia. Una collocazione urbanistica che rende drammatica più che banale la storia dell'edificio; ammettiamo tuttavia per un solo momento che queste aggiunte successive non abbiano alcun peso storico considerabile, che non siano un documento, che non ricordino proprio nulla: se sono « arte » e se lasciarle o toglierle è una operazione artistica, l'« hôtel de Sully » piaceva di più prima del restauro; restituito al suo originario

HÔTEL DE SULLY



1. L'hôtel prima del restauro.

Foto dalla Rivista  
• Les monuments historiques de la France •



2. L'hôtel dopo il restauro.

decoro l'hôtel afferma valori estetici che fanno parte della storia, del passato: mentre ieri — manomesso ed offeso — affermava valori storici che facevano parte della vita e perciò anche dell'arte moderna.

Ridotto a nulla più che « un bel hôtel del '600 », il palazzotto dei « de Sully » esce dalla vita del Marais: poco importa che il quartiere che lo circonda abbia bisogno di servizi, di attrezzature sociali, culturali etc. etc.: il suo spazio rifattosi miracolosamente quello di un tempo impone che la destinazione d'uso dell'edificio sia di prestigio e l'hôtel è divenuto la sede della C.N.M.H. (53).

b) *L'hôtel Libéral Bruant.*

Il restauro dell'hôtel poneva teoricamente gli stessi problemi posti dall'« hôtel de Sully » e la risposta data è stata la stessa: gli si sono cancellate di dosso le tracce della sua storia più recente e meno aulica.

Un restauro per nulla spettacolare rispetto a quello dell'hôtel de Sully e come quello illegittimo.

Il « come » si restaura dipende dal « perché » si restaura e se è — perché deve essere — la storia (naturalmente intesa in senso moderno) a motivare la conservazione non può essere che la critica storica a determinare le modalità della conservazione: considerazioni ovvie che l'hôtel Libéral Bruant grazie ai suoi scarsi pregi estetici ci aiuta a sostenere spontaneamente: brutto già prima del restauro l'hôtel appare dopo ancora peggiore. Un giudizio difficilmente confutabile.

c) Gli hôtels di cui sopra, comportando per il loro restauro lavori particolari, sono gli unici che presentano un interesse critico; gli altri restauri del « Marais », normali manutenzioni, non necessitano di particolari commenti.

Così ad esempio l'hôtel Marle.

7. — ALCUNI RISULTATI: IL CASO DI SARLAT-LA-CANEDA (CENTRO STORICO).

7.1. — *Cenni storici; pregi particolari e problemi del centro storico di Sarlat-la-Caneda.*

Al tempo di Clodoveo alcuni monaci affascinati dalla valle dove scorre la Cuze, si fermarono a Sarlat

e vi costruirono un oratorio per propagare la fede cristiana ... ma questo è leggenda e nessun documento lo conferma. Quello che è certo e che i testi provano è che un monastero benedettino fu fondato da Carlomagno, che vi si fermò nel 778, dopo la battaglia di Roncisvalle. Questo monastero divenne nel tempo assai fiorente, grazie alle numerose reliquie di cui andò a mano a mano arricchendosi.

Nell'XI secolo specialmente religiosi cacciati dalle invasioni normanne vi si rifugiarono portando seco le reliquie di Sant Sacerdos, che, nato a Calviac e divenuto vescovo di Limoges, aveva fatto da vivo parecchi miracoli. Una scheggia della Santa Croce e una Spina erano già state donate al monastero da Carlomagno e si produsse a « Sarlat » nel medioevo quello che avviene nei giorni nostri a « Lourdes » e a Fatima: miracoli ... pellegrinaggi ... e tutto un fruttuoso negozio attorno al monastero.

Nel XII secolo l'abbazia e la città erano parallelamente sviluppate. I beni temporali dei benedettini si estendevano fino nella regione di Tolosa, l'abbazia era onnipotente, il padre abate era il signore della città e i feudi di « Baygnac », « Salignac », « Castelnaud » erano suoi vassalli.

Contemporaneamente la borghesia sarladese accumulava una notevole fortuna economica assumendo, soprattutto a partire dal XVII secolo gli utili derivati dai traffici connessi al monastero con quelli dovuti alla produzione e al commercio dei pregevoli tessuti locali.

Queste attività fecero di « Sarlat » una delle città più ricche del tempo tanto che essa con Genova e Venezia prestò denaro a tutta l'Europa e inoltre risvegliarono nella borghesia, a mano a mano che ne accrescevano la consistenza economica, la coscienza dei propri diritti e la volontà di rivendicarli.

Tutto il XIII secolo vide conseguentemente borghesia e religiosi impegnati in sorde lotte intestine finché nel 1299 « le Livre de la Paix » consacrò la disfatta del clero e la vittoria definitiva dei borghesi.

Consegnata nelle mani dei Consoli l'amministrazione della città, il clero non perse tuttavia del tutto la sua influenza: sconfitto infatti sul piano delle cose temporali, esso sostituì all'antica potenza un nuovo prestigio, quello derivante dalla creazione in Sarlat del soglio episcopale.

(53) C.N.M.H. = Caisse Nationale des Monuments Historiques.

HÔTEL BRUANT



1. Prima del restauro.

(Foto dalla rivista  
« Les monuments historiques de la France »)



2. Dopo il restauro.

(Foto dalla Rivista  
« Les monuments historiques de la France »)

Nel XVI secolo poi, già da tempo ricca e famosa, la città accrebbe ancora le sue fortune e la sua fama divenendo un importante centro giuridico: essa fu in questa epoca eletta sede del «Présidial», il tribunale creato nel 1552 da Enrico II per rendere la giustizia del re.

Dopo il XVIII secolo comunque la grandezza di Sarlat si doveva spegnere e, già attenuata nel XVII secolo, essa tramontò definitivamente nel secolo scorso quando la città, esclusa dai tracciati delle grandi vie di comunicazione ferroviarie e stradali che si andavano allora aprendo, venne praticamente isolata dal vivo della vita nazionale.

Questa decadenza certamente negativa e spiacevole per gli abitanti ebbe tuttavia una sua contropartita positiva: valse alla città la salvezza del suo nucleo antico.

Scrive infatti M. P. Prunet che «les propriétaires, faute de ressources, n'ont pas subi, par change, la tentation de restaurer leur immeubles à un'époque où, dans cette manière, l'imagination n'était pas contrôlée par la connaissance et encore moins de les demolir pour les remplacer en adoptant les modes architecturales que nous deplorons ...».

Un atto di nascita piuttosto remoto, un'architettura molto caratteristica (54) e soprattutto un decoro antico conservato pressoché intatto, ecco perché Sarlat-la-Caneda è un centro storico da salvare assolutamente.

Un impegno, questo, tecnicamente non troppo impegnativo. L'architettura cittadina, fatta per resistere agli affronti dell'uomo, ha resistito bene alle ingiurie del tempo ed essa si presenta oggi sostanzialmente sana nella sua struttura primaria, non richiedendo che di essere aggiornata in fatto di dotazioni igienico-sanitarie e meglio utilizzata come spazio.

(54) 14 gli immobili classificati, 48 quelli iscritti allo Inventario Supplementare e una città tutta scolpita nel tufo e nell'ardesia tranquilla signorile e soprattutto quasi mitica nella sua solidità (causa le invasioni normanne, la feudalità, la guerra dei cento anni, le guerre di religione e in fine la Fronde, Sarlat fu per secoli in stato di armi e conseguentemente «le souci majeur des architectes et des maîtres d'oeuvre fut indélibérement de faire solide»).

A livello urbanistico oltre i soliti problemi di tutti i centri storici (necessità di regolamentare il traffico veicolare e di prevedere un maggior numero di parcheggi, necessità di completare e aggiornare le opere di urbanizzazione primaria, etc.) si pone un solo problema specifico: rinsaldare un nucleo urbano che una via — «rue de la République» o più comunemente «la Traverse» — commerciale e senza garbo taglia in due come se si trattasse di una torta (55).

L'operazione è solo apparentemente complessa: quando si considera infatti che è impossibile ristabilire — come forse anche potrebbe piacere — l'originaria osmosi, appare evidente che per riunire i due settori urbani divisi dalla «Traverse» ci si deve accontentare di mezzi estremamente modesti; il solo modo di risolvere il problema è praticamente quello di dotare entrambe le zone di una eguale ed equilibrata vitalità con qualche funzione di interscambio.

Traguardo raggiungibile con poco nei quartieri ad est della «Traverse», quelli ex nobiliari. Essi presentano infatti condizioni architettonico-urbanistiche sostanzialmente positive: gli immobili non sono troppo addensati, non mancano o sono facilmente recuperabili gli spazi verdi, etc.

Diversamente complessa si presenta invece la situazione dei quartieri ad ovest della «rue de la République»; per nascita popolari, essi presentano condizioni di vita piuttosto malsane: gli immobili sono sovente umidi, oscuri, addensati, etc. etc.; inoltre, conseguenza diretta della apertura della «Traverse», essi sono emarginati totalmente dal vivo della vita cittadina. Trasferite infatti lungo il nuovo tracciato le attività lavorative prima disperse per il borgo, i servizi pubblici ed i centri di rappresentanza restarono ad est dove erano sorti, sicché i quartieri ovest si svuotarono di ogni vita.

(55) L'arteria fu aperta nel 1837 da Louis Philippard, un urbanista evidentemente manico della linea retta, per collegare direttamente tra loro i due tronconi della strada provinciale fino ad allora separati dall'abitato ed essa ha prodotto pesanti effetti sul complesso del nucleo antico: avendo infatti attirato lungo di sé la maggioranza delle attività prima disperse pressoché omogeneamente per l'abitato ha svuotato questo di vita.





7.2. - *La rivalorizzazione del primo «ilôt».*

L'avanzato stato dei lavori — completamente terminato il restauro del primo «ilôt» — rende il settore «sauvegardé» di «Sarlat» un ottimo metro di misura dell'azione conservatrice svolta dalla legge Malraux: l'abitato dordognese già di per sé interessante per l'eccezionalità del suo patrimonio storico architettonico diventa così un caso di estremo interesse ai fini dell'assunto della presente monografia.

A livello di affermazioni programmatiche il P.P.S.M.V. di «Sarlat» pare incontestabile. Scrive infatti M. P. Prunet, l'architetto redattore, che «un monument historique ne saurait être protégé que s'il reçoit une destination vivante. Mieux encore un secteur sauvegardé ne saurait être restauré en se limitant aux façades et aux toitures exclusivement, et traité comme un décor dont apparaîtrait le caractère artificiel, quand bien même on devrait y installer un certain nombre de musées. Ces affectations ne lui rendraient pas le caractère vivant d'un quartier. Des lors, restaurer un secteur sauvegardé c'est lui rendre sa vocation originelle, sa raison d'être, l'habitat traditionnel et les activités qui l'accompagnent. Si en effet le secteur sauvegardé est devenu un quartier déchu, c'est parce que les circonstances ont entraîné la déchéance de chacun des immeubles. Restaurer un secteur sauvegardé c'est donc restaurer son architecture mais c'est aussi lui restituer sa vocation d'être habité par des hommes de notre époque, autrement dit, c'est lui apporter le confort et en conséquence le mettre à même d'assurer une fonction urbaine d'aujourd'hui».

Tutte idee che non riescono a tradursi in realtà. L'impressione che si ha infatti visitando il primo e unico «ilôt» restaurato non è certo quella di partecipare alla vita di una città anche piccola e di provincia, ma di visitare piuttosto un museo di storia e di arte gestito commercialmente.

Troviamo l'indicazione dei percorsi più suggestivi da effettuare, la puntualizzazione degli oggetti più «storici» (la casa più antica, la casa di quel certo personaggio illustre, etc.); una atmosfera rarefatta, nessun segno di vita incompatibile con la sacralità del luogo, ma anzi un estremo riserbo per questa; l'esposizione ha qualche pausa riempita con note ricercate (l'artigiano-artista) e ha foyer all'in-

gresso con la mostra dei cataloghi e con il pagamento del biglietto (libri, foto, bar, ristorante, etc.).

All'allestimento di questo paradiso per turisti colti ed integrati, la scuola del restauro francese — per quanto in grado per proprio conto di portare un contributo robusto (cfr. Parigi e Avignone) — non ha in effetti partecipato che in misura minima. L'integrità sostanziale degli immobili dell'«ilôt» le ha negate infatti le occasioni stesse di prodursi in interventi spettacolari come il restauro dell'«hôtel de Sully», costringendola pertanto, salvo rarissime ed insignificanti eccezioni, ad operazioni di tutta normalità. Se perciò la sua opera concorre — non può farne a meno — a creare il volto nuovo dell'«ilôt», non si può però affermare che essa sia determinante. Se qualche bifora già cancellata dal tempo è ricomparsa nuova di zecca al suo posto, se qualche negozio espone fiero una patetica scritta in gotico, non è certo questo — piccole cose di fatto e di numero — che fa Sarlat nuova.

Responsabile ci pare piuttosto la legge Malraux. Ad essa è infatti imputabile quella radicale «pulizia» sociale del quartiere che posta come «conditio sine qua non» per la migliore utilizzazione (o rivalorizzazione che dir si voglia) dell'abitato antico, ne determina invece la paralisi sul piano culturale. Se anche Sarlat — cioè un settore dotato di un P.P.S.M.V. molto saggio e che, come vedremo, ha sempre dimostrato una estrema comprensione nei confronti dei suoi abitanti — è approdata agli stessi risultati di Avignone e di Parigi — ma si potrebbe dire anche di Colmar, di Lione, etc. — è inevitabile notare che la legge «Malraux» porta più che a salvare il patrimonio storico artistico ad usarlo malamente per funzioni che contrastano con le esigenze di questo e che la sua struttura operativa è tale che anche le migliori intenzioni di chi opera nel suo ambito sono costrette a naufragare.

Una volta svuotato un quartiere della sua popolazione, chi e che cosa può impedire infatti che il mercato o il sistema ne facciano l'uso che più reputano opportuno?

I «secteurs sauvegardé» sono destinati dalla legge Malraux ad essere inevitabilmente, a seconda delle loro caratteristiche, più o meno «turisticizzati» e sempre comunque «ghettificati»: quanto pare non tanto un modo di salvare un patrimonio immobiliare, ma piuttosto un modo di consumarlo come se

si trattasse di un oggetto qualsiasi, privo di ogni valore intrinseco.

D'altra parte « turisticizzare » o « ghetificare » un « secteur » non significa neppure, nell'attuale sistema giuridico, interessarsi di tutto il suo patrimonio storico.

Il museo di « Sarlat », e come questo evidentemente tutti gli altri, ha infatti una curiosa particolarità: gli oggetti più preziosi della collezione, i monumenti classificati e quelli iscritti all'Inventario Supplementare, non sono curati come il resto.

Se fino a poco fa era il contesto urbanistico ad essere trascurato, oggi sono i punti più preziosi (le architetture principali) ad essere meno seguiti (56).

Ambienti e monumenti cadono sotto competenze diverse: dei primi si interessano il Ministero della Costruzione e il Ministero degli Affari Culturali, divisione « secteurs sauvegardés »; dei secondi ancora il Ministero degli Affari Culturali, ma divisione Belle Arti.

La legge Malraux si preoccupa di ambienti, di « secteurs » e per quanto riguarda gli immobili già protetti da altre leggi si limita a prevedere, non ad attuare, una rivalorizzazione e soprattutto un uso di questi immobili compatibile con l'ambiente e dettato o dalle esigenze del quartiere o da quelle della città.

D'altra parte la legge non riesce neppure ad occuparsi di tutti i settori per cui è specificatamente nata (57), a tale punto che M. Charpentier può scrivere: « si è assistito così alla distruzione del quartiere de la Charité à Narbonne, un quartiere pieno di vestigia storiche e di tesori dell'arte che si sono lasciati avviliti per mancanza di cure e alla loro sostituzione con immobili caserma degni della periferia di Helsinki o di Johannesburg ».

Tuttavia se la legge Malraux, e con essa le altre leggi che si interessano del patrimonio storico fran-

cese, non sa almeno per ora né occuparsi di tutti i centri storici meritevoli di cure né salvare nella sua totalità il patrimonio antico dei centri storici di cui si interessa non si può non riconoscere che a tutto ciò essa offre una contropartita non indifferente: quando protegge un « secteur », ne risolve insieme tutti i problemi di vita pratica.

Sarlat, ad esempio, « museicizzando » il suo « ilôt » migliore ha risolto anche il suo problema più grosso, quella stasi economica che da lungo tempo ne mortificava la vita cittadina.

La legge Malraux ha modificato infatti considerevolmente il bilancio cittadino, aumentandone le entrate. La città era fino a dieci-quindici anni fa semplicemente un tranquillo centro commerciale dalla vasta zona agricola che l'attornia. Nessuna preoccupazione di aumenti della popolazione. Un quieto, misero, ma anche attivo borgo paesano, un mercato settimanale, la fiera dei volatili, le attività collaterali, etc.

L'atmosfera ad un certo punto è cambiata. Il primo fatto grosso che interviene non è però ancora la legge « Malraux » bensì la creazione del Festival Nazionale della poesia drammatica: la bellezza della città ha meritato questa attribuzione. Il Festival, manifestazione importante e ben curata, ha portato a Sarlat una certa massa di turisti.

La legge Malraux aggiungendo spettacolo a spettacolo ha moltiplicato questa massa. La possibilità d'una nuova fonte di guadagno favorisce un aumento della popolazione e di conseguenza nuove iniziative economiche (si parla della creazione di nuove fabbriche nella periferia) e nuove esigenze (una scuola media per 2.300 posti!).

Dal punto di vista comunale l'operazione economica si è dimostrata altamente positiva, in quanto non è costata che 50.000.000 di lire italiane, mentre lo Stato si è addossato il rimanente delle spese ammontante a 3.600.000 FF.

Ma salvando l'economia cittadina la legge « Malraux » non si procura però solo gratitudine. Quanti sono infatti da essa costretti a collaborare all'operazione — i proprietari degli immobili interessati — raramente lo fanno volentieri.

Sarlat, dove le cose sono andate nel complesso lisce, non rappresenta sotto questo profilo un caso tipico. Due fatti spiegano in breve il perché. In primo luogo la città, in quanto « secteur » campione e

(56) Anche perché non esiste un catalogo completo ed aggiornato — infatti nel Cantone di Carhaix erano classificati 9 monumenti soli, ma quando la Commissione dell'Inventario Generale creata nel 1966 ha fatto una ricognizione ne ha segnalati 350! —. Difficile — quasi impossibile — diviene impedire che molti di essi vengano distrutti, siano cappelle romane o castelli feudali o chiese.

(57) Interviene infatti solo quando può garantire la rivalorizzazione del settore e — prima del suo intervento — esso è abbandonato a se stesso.

anche per altri motivi contingenti, è stata particolarmente «sauvegardée». Ciò significa che le sovvenzioni a fondo perduto previste dalla legge si sono effettivamente viste ed esse hanno reso l'operazione economicamente favorevole anche per i proprietari, soprattutto per quanti hanno avuto fede in M. Malraux: chi si è «buttato» per primo ha fatto i maggiori guadagni. Lo testimonia un esempio per tutti.

Una casa è stata acquistata per 700.000 lire italiane «ante» legge Malraux, si sono spesi per restaurarla e per risistemarla 30.000.000 di lire ed oggi vale «di più» di 50.000.000 di lire (immobile di «rue Côte-de-Toulouse»). Capito il meccanismo i prezzi degli immobili, anche semidiroccati, sono aumentati. Oggi nessun immobile — neppure un rudere — si potrebbe comperare nel centro storico di «Sarlat» per 700.000 lire ...

Ma come si è accennato «Sarlat» non rispecchia per quanto riguarda il trattamento economico-finanziario una situazione tipo e la diminuzione per taluni settori della percentuale di facilitazioni statali (sovvenzioni a fondo perduto) e per altri addirittura la loro scomparsa, aumentando le spese, ha aumentato anche conseguentemente in questi settori i contestatori della legge.

M. Neyret precisa al riguardo che i proprietari a cui la legge impone spese superiori alle loro possibilità sono ben più della metà di quelli chiamati in causa.

Il secondo fattore che differenzia il caso di «Sarlat» dal complesso degli altri settori, accrescendo ancora più in questi gli oppositori della legge «Malraux», è la previsione contenuta o non nei rispettivi P.P.S.M.V. di ricorrere alla demolizione di qualche edificio, un'operazione destinata a suscitare in genere aspre reazioni.

«Sarlat» anche sotto questo profilo è stata fortunata: per restaurare il suo «îlot» non sono state necessarie che due demolizioni e queste riguardavano per di più gli stabili già in stato di rovina.

Altrove invece, o perché ragioni inevitabili di risanamento le imponevano, ma altre volte anche solo perché «così pare bene» ai redattori del P.P.S.M.V. (come a Pezenas, dove il P.P.S.M.V. in un carosello di versioni, sempre bocciate per altro, vede alternativamente destinati alla demolizione e alla

conservazione gli stessi immobili) il ricorso alle demolizioni è assai più considerevole.

Ma i proprietari che la legge obbliga ad operazioni economico-finanziarie insostenibili, e che perciò intende espropriare, e i proprietari che i P.P.S.M.V. vogliono privare della loro proprietà non sono i soli contestatori. A questo coro si aggiungono infatti anche gli inquilini degli edifici che devono essere restaurati, anch'essi con più di una ragione per protestare.

L'aggiornamento di questi in fatto di servizi e la riabilitazione complessiva della zona rendono proibitivo, anche se la legge teoricamente ne prevede la possibilità, il ritorno in queste zone dei precedenti abitanti. Qualche dato può rendere l'idea di questa emarginazione: un appartamento di cinque vani senza servizi, ossia con servizi in comune, ante legge Malraux poteva costare — ci riferiamo a «Sarlat» — sulle quindicimila lire mensili; un appartamento di due camere e servizi post legge costa sulle ottanta-centomila lire.

E questo per parlare di cifre, e non del vero costo che pesa su questa gente, quello dell'emarginazione, del decentramento nei ghetti periferici.

Ma se la positività della situazione sarlatense per quanto riguarda i proprietari non riflette la situazione più generale e pecca per eccesso essa permette però, proprio perché tale, una interessante considerazione.

La segreta speranza della legge di poter contare sulla partecipazione dei privati per la rivalorizzazione del centro storico oltre i limiti dell'«îlot» attuato di autorità, non si è realizzata. Ci si illudeva infatti che una volta avviato il processo di rivalorizzazione attraverso l'attuazione autoritaria di un primo «îlot» — scelto opportunamente tra i più affascinati — tutto procedesse automaticamente.

L'osservazione è soprattutto importante perché a Sarlat il fattore esempio aveva valide ragioni per funzionare. I proprietari degli immobili dell'«îlot» hanno mantenuto le loro proprietà, a cui erano in fondo legati, e hanno realizzato una rivalorizzazione del loro capitale (il guadagno in fatto di alloggi è stato per questo «îlot» del 100%) che permette un plus valore che, pur arginato dalle misure antispeculative, consente di rimborsare i prestiti riscossi senza risolversi in alcun danno economico.

HÔTEL DE VIENNE



1. Prima del restauro.

Foto dalla Rivista

« Les monuments historiques de la France »



2. Dopo il restauro.

Foto dalla Rivista

« Les monuments historiques de la France »



Stato attuale dell'Eglise Sainte Marie, uno dei monumenti nazionali dell'îlot.

Foto dalla Rivista  
«Les monuments historiques de la France»

## PARTE SECONDA

### 8. — BREVE CONFRONTO TRA LA SITUAZIONE FRANCESE E QUELLA ITALIANA.

L'attività svolta in Francia nel campo della conservazione delle testimonianze architettoniche del passato, di cui nelle pagine precedenti abbiamo riportato qualche esempio, induce ad una prima immediata constatazione: la cultura francese ha dimostrato con fatti e con parole di rifiutare — anzi, di non prendere neppure più in considerazione — l'idea della conservazione integrale del patrimonio storico.

La constatazione lascia credere — almeno in un primo momento — che ormai si sia definitivamente superata l'infelice stasi della conservazione passiva.

La Francia non è però l'Italia e non possiamo pertanto fingere di ignorare di vivere in un ambiente e in una cultura diverse: trascurando di prendere in considerazione quanti esplicitamente si disinteressano del problema della tutela del patrimonio storico-artistico è inevitabile osservare che le nostre maggiori personalità nel campo del restauro stentano ancora oggi a distaccarsi completamente dall'idea della conservazione integrale.

Guardiamo ad esempio ad un A. Samonà. Se ci limitiamo a considerare solo gli scritti, non si può fare a meno di notare una certa paura intellettuale che la maschera del dubbio e dell'incertezza umanizza ma non riesce a nascondere. Dopo aver riconosciuto infatti che per capire finalmente il problema della tutela storica dovremmo « confessare a noi stessi la carica sentimentale che ci spinge a voler conservare l'ambiente dei tempi trascorsi, perchè istintivamente lo vogliamo indenne da ogni intrusione

di elementi nuovi, in quanto la sua maggiore espressività e verità è proprio nella persistenza di un passato che ci dà la sensazione della nostra durevolezza », il Samonà non può fare a meno di concludere il suo discorso dicendo che però gli « viene il dubbio che la possibilità di vivificare con argomenti più ricchi di verità umana l'azione conservatrice fino ad oggi svolta sulla falsariga di ragioni storico-figurative, risulti esatta solo sul piano teorico e che l'unica direzione sulla quale dovremmo concentrarsi i nostri sforzi sia quella di ritardare con ogni mezzo l'azione delle forze distruggitrici della città di ieri, dove questo è possibile solo imponendo l'integrale conservazione del tessuto antico » (58).

Parole queste che lasciano chiaramente intendere come l'insicurezza della vita attuale negli all'uomo moderno la possibilità di essere autenticamente, e coraggiosamente, se stesso.

E Samonà non è solo, su queste posizioni.

Ché anche B. Zevi ad esempio mostra di fuggire emotivamente dalla realtà (verso una visione mitologica della storia) quando, dopo aver affermato che « prescindendo dall'interesse della tutela e rivalorizzazione del patrimonio storico-artistico vi sono valide ragioni economiche e sociali che consigliano di utilizzare per l'edilizia popolare anche i risanamenti » (59), non può fare a meno di salvare

(58) A. SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Bari 1967.

(59) Si risparmia oltre il 50% degli stanziamenti, si evita una espansione forzata degli abitati, non si mettono al bando i lavoratori...

«qualcosa» di questo passato perché resti «integro» e «puro» (60).

E analogo atteggiamento mostra R. Pane quando pretende di poter scegliere un oggetto tra tanti per salvarlo, «quell'oggetto», «quello» perché gli ri-consegna l'immagine di un passato che egli vuole vedere migliore dell'oggi (61); e così anche, se si sostituisce al mito della storia quello dell'arte, C. Brandi quando salva anch'egli solo «quell'oggetto», «quello» perché è «arte» (62).

Tutte posizioni umanamente comprensibilissime: ciascuno di noi infatti paga il prezzo di vivere in un mondo che dandoci la libertà ci ha tolto la sicurezza e che oscurando la comoda fede nel trascendente ci ha obbligato a cercare in noi stessi e in quanto ci circonda la nostra dimensione e misura.

Da un punto di vista strettamente storico tuttavia questi atteggiamenti sono oggi da rifiutare completamente: accettabili e comprensibili trenta-quaranta anni fa, essi sono oggi affatto sorpassati.

Nel 1930 Le Corbusier poteva scrivere (63) che intendeva: «liberare tutta la parte storica di Parigi, da Saint Gervais all'Etoile, restituendole l'antica pace e riducendo le tracce del passato a tanti cimiteri tenuti con estrema cura (dove poter andare) ad erudirsi e a respirare», così come Wright poteva proporre per Londra «migliorie, rispetto, omaggi, ma infine e presto conservare il meglio di essa in un grande parco verde» (64).

Il loro era infatti il tempo in cui, non certo accidentalmente, partendo dal presupposto che «il pensiero non suppone nulla onde origini, tranne se medesimo», il Gentile, e con lui il neoidealismo, era giunto alla logica conseguenza che la storia è filosofia; una prospettiva che rese il documento inutile, statico, assoluto, senza connessioni con l'ambiente, in pratica nulla più che un oggetto da museo; o ancora il loro era il tempo in cui un B. Croce identificando l'intuizione con l'espressione ed assorbendo conseguentemente la lingua nella categoria estetica

o nell'atto creatore, aveva fatto di tutto quanto non era poesia un museo, anzi, un cimitero di parole!

Se l'epoca di Le Corbusier, Wright, Gentile, Croce, travolta dai rivolgimenti politici economici sociali culturali che sappiamo, poteva giustificare tali fughe dalla realtà delle speculazioni teoriche, la vita odierna è diversa e, per quanto resti pesante da realizzare, l'ideale umano «ci accettare se stessi e gli altri nella pienezza dell'amore e della spontanea attività creatrice» (65) è pure sempre meno utopico.

Ritornando comunque — dopo questa ampia parentesi dedicata all'Italia e un poco anche a noi stessi — alle esperienze francesi e alla teoria della conservazione funzionale, preme una constatazione.

Poco sopra si è parlato degli episodi francesi come di esperienze positive. Ora, volendo misurare più da vicino questa positività, è necessario fare delle precisazioni: di quanto realizzato non si condivide infatti tutto.

Ciò che si approva totalmente è l'essersi messi in moto verso il rispetto delle esigenze della vita contemporanea; pare invece criticabile la direzione di questa marcia, troppo condizionata ancora da valori — la maggior aulicità e rispettosità dei ceti benestanti rispetto a quelli economicamente più deboli — tutti da dimostrare.

Per essere più chiari diciamo che quanto i francesi hanno realizzato è praticamente una rivoluzione copernicana riuscita solo per metà. Se infatti il monumento ha acquistato oggi pienamente e definitivamente il diritto di «vivere nell'ambiente in cui è nato e in cui si è evoluto», il contesto, quando non è aulico o perlomeno dignitoso, non ha il diritto «di vivergli accanto»; così se ieri era il monumento che poteva essere materialmente preso dal luogo in cui era sorto per essere trasportato in un sito «più acconcio», oggi è quanto costituisce l'anima del contesto che può essere materialmente presa, «trasportata» altrove, allontanata.

La storicità dell'ambiente resta tutt'oggi un valore da conquistare. L'idea — maturata sotto l'influsso di Hegel (66) che l'esperienza artistica debba

(60) B. ZEVI, *Contro ogni teoria dell'ambientamento*, Architettura n. 118.

(61) R. PANE, *Edilizia moderna e città antiche. Attualità dell'ambiente antico*.

(62) C. BRANDI, *Processo all'architettura moderna*.

(63) L. CORBUSIER, *Urbanistica*, Milano 1967.

(64) WRIGHT, *L'architettura organica*, Milano 1967.

(65) E. FROMM, *Fuga dalla libertà*.

(66) HEGEL: «quando l'arte viene trasferita in una zona di sicurezza può anche continuare ad essere eccellentissima e magari anche popolare, ma i suoi effetti sulla nostra vita sono nulli»; pp. 134, *L'estetica*.

essere vissuta come qualsiasi espressione storica — portò nel campo del restauro Camillo Boito ad affermare (67) che « i monumenti non valgono solo per lo studio dell'architettura, ma quale documento della storia dei popoli ».

Sono trascorsi quasi cento anni da allora e l'affermazione appare ovvia solo oggi. Quanti anni occorreranno perché appaia altrettanto ovvio che i motivi sociali sono origine e condizione della realtà? Quanti anni occorreranno perché appaia altrettanto ovvio considerare — come hanno insegnato Eloch, Salvemini, Saitta, Venturi etc. — gli eventi storici espressione delle attività umane, collegati ed inscindibili tra loro rifiutando l'idea romantica che degli eventi storici faceva atti provvidenziali determinati da individualità precise?

I ceti economicamente sani non sono più aulici di quelli economicamente più deboli, non sono più rispettosi, non hanno meno esigenze materiali, non hanno meno bisogni pratici che, come dice il Bonelli (68), « distruggono, sovrapponendosi ai valori architettonici ed ambientali in modo casuale e disarmonico, le strutture e la forma della città antica »: questi ceti possono solo permettersi di pagare il prezzo di quanto loro piace (possibilità assai apprezzata questa dal sistema).

Peccato che, se la vita è storia, tutto ciò debba essere annoverato tra i fatti storici della nostra epoca.

#### 9. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

La rassegna delle fasi storiche di approccio della legislazione francese ai temi del restauro architettonico ed urbanistico pone in risalto l'orientamento della cultura moderna in materia di tutela del patrimonio artistico.

La disamina delle singole « provvidenze » fin qui illustrata ha già permesso l'introduzione e l'estrazione di elementi critici utili a configurare una visione generale di comportamento applicabile non solo in quel Paese. In sede conclusiva ritengo utile una più esplicita ed organica disamina dei problemi emergenti, limitandosi a riportare succintamente

(67) Ordine del giorno votato dal Congresso degli ingegneri ed architetti italiani a Roma, 1883.

(68) Voce *Restauro* dell'Enciclopedia dell'Arte.

quelle osservazioni maturate direttamente o indirettamente dalla presente ricerca. Note che sono intrinsecamente « leggi » del restauro dal momento che:

- il patrimonio artistico lasciato in eredità dal passato non appartiene soltanto alla regione culturale o politica o geografica che lo ha prodotto e che lo accoglie ma appartiene alla intera società umana; non solo infatti le radici dell'uomo sono comuni a tutti gli uomini (od almeno sono in comune a gruppi di uomini e società tanto più estesi quanto più lontane sono le radici storiche), ma anche il valore fruitivo o almeno contemplativo di un'opera del passato è oggi godibile dall'intera società umana;
- i criteri d'intervento per la tutela del patrimonio artistico non sono precipui e differenziabili nello spazio ma sono generalizzabili all'intera epoca dell'intervento: sono diversi i criteri al cospetto delle diverse opere ma sono — o perlomeno dovrebbero essere — identici i criteri rispetto alla localizzazione geografica o politica o culturale delle opere stesse.

Dal momento che nessuna opera del passato può mantenere intatta la sua autenticità primitiva — ogni tempo ha una sua cultura irripetibile e irricreabile — penso che oggi:

1. — gli interventi conservativi non devono produrre la morte del patrimonio del passato riducendolo ai soli valori storici o estetici, ma devono bensì ripristinare, reinventare o inserire una vitalità attuale analoga o compatibile alla vitalità primitiva dell'opera;
2. — È giusto intervenire con mano leggera al fine di non compromettere taluni valori che un'epoca non percepisce o non apprezza ma che un'altra epoca potrebbe trovare prioritari;
3. — La molteplicità e l'incommensurabilità dei valori componenti in un'opera architettonica ed urbanistica impediscono o dovrebbero impedire di sfrondare un'opera dalle sue appendici, escrescenze, articolazioni secondarie;
4. — Il riconoscimento della difficoltà di individuazione del quadro completo dei valori di un'opera non significa autorizzarne il fermo operativo,

significa pretendere un esame il più profondo possibile od un intervento modificativo il più leggero possibile;

5. — In definitiva, rinnegata la ricostruzione storica che isola e rende statica nel tempo una funzione sociale che — con l'opera — potrebbe invece sopravvivere continuando a palpitare di vita e rinnegata la paralisi scientifica che priva l'opera di ogni pulsazione di vita antica o attuale, il restauro moderno è un *restauro culturale che mira a rendere l'opera antica permeata di presente ed il presente permeato di antico permeabile al futuro*;

6. — Restaurare un'opera architettonica ed urbanistica del passato — quando la integrità materiale di questi è intatta ma ha perso l'autenticità — significa pertanto aiutarla a riacquistare (o a conservare) la capacità di essere letta come espressione di vita;

7. — Restaurare un'opera architettonica od urbanistica del passato che ha perduto la propria integrità fisica significa intervenire con un atto di architettura moderna capace di salvarne, rigenerandola, la autenticità.

Intendere il restauro atto quanto si voglia eccezionale di architettura moderna è doveroso in una società che ha imparato — o che perlomeno dovrebbe imparare — a credere in una storia, in un'arte e in una cultura scritte tutte con la iniziale minuscola.

La motivazione dell'atto restaurativo prende le mosse dai legami che vincolano inescandibilmente ciascuno di noi al suo proprio e comune passato e non trova al di fuori del presente altre ragioni di esistere; l'atto di conservazione perde la sua fisionomia di atto particolare, il suo alone di intervento eccezionale che ricerca il tempo perduto — ricostruzione storica — o che ne inventa uno parimenti fantasioso — ricostruzione stilistica — e cessa di essere così rispettoso da essere rinunciatario — restauro scientifico —.

Le esigenze sociali, intese nella loro accezione più ampia, chiedono oggi piena soddisfazione e, dopo aver fatto della storia un processo di continua determinazione e dell'arte l'espressione di questo stesso processo, vogliono che il restauro diventi atto, quanto si voglia particolare, di architettura, ossia un fatto di vita.

## APPENDICE

LOI DU 2 MAI 1930 RELATIVE À LA PROTECTION DES MONUMENTS NATURELS ET DES SITES DE CARACTÈRE ARTISTIQUE, HISTORIQUE, SCIENTIFIQUE, LÉGENDAIRE OU PITTORESQUE.

### TITRE I ORGANISMES

*Art. 1.* (Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945, art. 1). — « Il est institué dans chaque département une commission dite commission des sites, perspectives et paysages.

« La commission est présidée par le préfet, ou à son défaut, par un représentant du ministre des affaires culturelles. Elle comprend des membres de droit à raison de leur fonction, des membres de droit élus et des membres choisis par le préfet. Sa composition et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 27 ci-après ».

*Art. 2.* (Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945, art. 3). — « Il par l'article 2). « Elle élit, parmi ses membres, une section permanente présidée par le représentant du ministre des beaux-arts, dont la composition et les conditions de fonctionnement sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 27 ci-après ».

*Art. 3.* (Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945, art. 3). — « Il est institué auprès du ministre des affaires culturelles une commission dite commissions supérieures des sites, perspectives et paysages.

« La commission supérieure est présidée par le ministre des affaires culturelles ou, à son défaut, par le directeur de l'architecture. Elle comprend des membres de droit à raison de leurs fonctions, des membres proposés à la nomination du ministre et des membres choisis librement par lui.

« Il est créé, au sein de la commission supérieure, une section permanente qui peut se prononcer au lieu et place de la commission supérieure sur les affaires urgentes et sur celles pour lesquelles elle reçoit délégation de cette assemblée. La section permanente qui doivent être soumises à la commission supérieure.

« La composition et les modalités de fonctionnement de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages et de la section permanente sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 27 ci-après ».

### TITRE II INVENTAIRE ET CLASSEMENT DES MONUMENTS NATURELS ET DES SITES

*Art. 4.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 3). — « Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

« La commission départementale des sites, perspectives et paysages prend l'initiative des inscriptions qui lui sont soumises, après en avoir informé

le conseil municipal de la commune intéressée et avoir obtenu son avis.

« L'inscription sur la liste est prononcée par arrêté du ministre des affaires culturelles. Un décret en Conseil d'Etat fixe la procédure selon laquelle cette inscription est notifiée aux propriétaires ou fait l'objet d'une publicité. La publicité ne peut être substituée à la notification que dans les cas où celle-ci est rendus impossible de fait du nombre élevé de propriétaires d'un même site ou monument naturel, ou de l'impossibilité pour l'administration de connaître l'identité ou le domicile du propriétaire.

« L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante mois d'avance, l'administration de leur intention ».

*Art. 5.* – Les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale peuvent être classés dans les conditions et selon les distinctions établies par les articles ci-après.

La commission départementale des monuments naturels et des sites prend l'initiative des classement qu'elle juge utile et donne son avis sur les propositions de classement qui lui sont soumises.

Lorsque la commission supérieure est saisie directement d'une demande de classement, celle-ci est renvoyée à la commission départementale aux fins d'instruction et, le cas échéant, de proposition de classement. En cas d'urgence, le ministre fixe à la commission départementale un détail pour émettre son avis. Faute par elle de se prononcer dans le délai, le ministre consulte la commission supérieure et donne à la demande la suite qu'elle comporte.

*Art. 5-1.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 4). – « Lorsqu'un monument naturel ou un site appartiennent en tout ou en partie à des personnes autres que celles énumérées aux articles 6 et 7 fait l'objet de classement, les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat ».

*Art. 6.* – Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé de l'Etat est classé par arrêté du ministre des affaires culturelles, en

cas d'accord avec le ministre dans les attributions duquel le monument naturel ou le site se trouve placé, ainsi qu'avec le ministre des finances.

Il en est de même toutes les fois qu'il s'agit de classer un lac ou un cours d'eau susceptible d'énergie électrique. Dans le cas contraire, le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat.

*Art. 7.* – Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public est classé par arrêté du ministre des affaires culturelles, s'il y a consentement de la personne publique propriétaire.

Dans le cas contraire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure des monuments naturels et des sites, par un décret en Conseil d'Etat.

*Art. 8.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 5). – « Le monument naturel ou site appartenant à toute autre personne que celles énumérées aux articles 6 et 7 est classé par arrêté du ministre des affaires culturelles, après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages, s'il y a consentement du propriétaire. L'arrêté détermine les conditions du classement.

« A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure, par décret en Conseil d'Etat. Le classement peut donner droit à indemnité ou profit du propriétaire s'il entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct matériel et certain.

« La demande d'indemnité doit être produite dans le délai de six mois à dater de la mise en demeure faite au propriétaire de modifier l'état ou l'utilisation des lieux en application des prescriptions particulières de la décision de classement. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

« Si le Gouvernement entend ne pas donner suite au classement d'office dans les conditions ainsi fixées, il peut, à tout moment de la procédure et au plus tard dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision judiciaire, abroger le décret de classement.

« Le classement d'un lac ou d'un cours d'eau pouvant produire une énergie électrique permanente

d'au moins 50 kilowatts ne pourra être prononcé qu'après avis des ministres intéressés. Cet avis devra être formulé dans le délai de trois mois, à l'expiration duquel il pourra être passé outre.

« En cas d'accord avec les ministres intéressés, le classement peut être prononcé par arrêté du ministre des affaires culturelles. Dans le cas contraire, il est prononcé par décret en Conseil d'Etat ».

*Art. 8-1.* (Loi n° 57-740 du 1 juillet 1957, art. 1). – « Lorsque le classement prévoit la conservation ou l'aménagement d'une site ou d'un monument naturel en réserve naturelle où des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces, le classement est prononcé avec l'accord du ministre de l'agriculture, sur proposition du conseil nationale de la protection de la nature en France et après avis des commissions départementale et supérieure des sites, perspectives et paysages.

« L'arrêté ou le décret en Conseil d'Etat prononçant le classement dans les conditions prévues aux articles 6, 7 et 8 de la présente loi précise s'il y a lieu les prescriptions spéciales que devront observer les propriétaires des parcelles de terrains compris dans la réserve naturelle ».

*Art. 9.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 6). – « A compter du jour où l'administration des affaires culturelles notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale du ministre des affaires culturelles et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

« Lorsque l'identité ou le domicile du propriétaire sont inconnus, la notification est valablement faite au maire qui en assure l'affichage et, les cas échéant, à l'occupant des lieux ».

*Art. 10* (Décret n° 59-39 du 7 janvier 1959, art. 16-1). – « Tout arrêté ou décret prononçant un classement est publié, par les soins de l'administration des affaires culturelles, au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé.

« Cette publication qui ne donne lieu à aucun perception au profit du Trésor, est faite dans les

formes et de la manière prescrites par les lois et règlements concernant la publicité foncière ».

*Art. 11.* – Les effets du classement suivent le monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe.

Quiconque aliène un monument naturel ou un site classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

Toute aliénation d'un monument naturel ou d'un site classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministre des affaires culturelles par celui qui l'a consentie.

*Art. 12.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 7). – « Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état et leur aspect sauf autorisation spéciale du ministre des affaires culturelles donnée après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages supérieure ».

*Art. 13.* – Aucun monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique, qu'après que le ministre des affaires culturelles aura été appelé à présenter ses observations.

Nul ne peut acquérir par prescription, sur un monument ou site naturel classé, de droit de nature à modifier son caractère ou à changer l'aspect des lieux.

Aucune servitude ne peut être établie qu'avec l'agrément du ministre des affaires culturelles.

*Art. 14.* (Décret n° 59-89 du 7 janvier 1959, art. 16-2). – « Le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis des commissions départementale ou supérieure, par décret en Conseil d'Etat. Le déclassement est notifié aux intéressés et au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement ».

Le décret de déclassement détermine, sur avis conforme du Conseil d'Etat, s'il y a lieu ou non à la restitution de l'indemnité prévue à l'article 8 ci-dessus.

*Art. 15.* (Abrogé par l'article 56 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958).

*Art. 16.* — A compter du jour où l'administration des affaires culturelles notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à ce monument ou à ce site. Ils cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les « douze mois », de cette notification. Lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du ministre des affaires culturelles.

### TITRE III SITES PROTÉGÉS

*Art. 17.* — Auteur des monuments naturels et des sites inscrits sur la liste prévue à l'article 4 de la présente loi ou classés, il peut être établi une zone de protection dans les conditions suivantes :

Le préfet, après avis de « la commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés ou, dans les départements d'outre mer, la commission départementale des opérations immobilières de l'architecture et des espaces protégés », établit un projet de protection comportant le plan des parcelles constituant la zone à protéger avec indication des prescriptions à imposer pour assurer cette protection.

Le préfet ordonne une enquête sur ce projet.

Les conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à donner leur avis.

« La commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés ou, dans les départements d'outre mer, la commission départementale des opérations immobilières de l'architecture et des espaces protégés » entend les propriétaires ainsi que les représentants des divers services publics ou toutes autres personnes intéressées qui demanderaient à présenter leurs observations ou qu'elle croit devoir convoquer. Elle formule ses propositions.

Le préfet transmet le dossier, accompagné de son avis motivé, au ministre des affaires culturelles qui peut « consulter » la commissions supérieure.

La protection du site est déclarée d'intérêt général par un décret en Conseil d'Etat.

*Art. 18.* (Décret n° 59-89 du 7 janvier 1959, art. 16-3). — « Le décret de protection sera publié au bureau des hypothèques de la situation des immeubles, par les soins de l'administration des affaires culturelles, dans les formes et de la manière prescrites par les lois et règlements concernant la publicité foncière.

« Cette publication ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor ».

*Art. 19.* — A dater de la notification du décret prononçant la déclaration d'intérêt général, les propriétaires des parcelles comprises dans la zone de protection ou leurs ayants droit sont tenus de ce conformer aux prescriptions fixées par le décret.

A partir de la même date, il leur est ouvert un délai d'un an pour faire valoir devant les tribunaux compétents leurs réclamations contre les effets desdites prescriptions. Passé ce délai aucune réclamation n'est admise.

*Art. 20.* — Lorsque la création d'une zone de protection a été déclarée d'intérêt général, tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient, intéressant tout ou partie de cette zone, doivent être soumis pour avis au ministre des affaires culturelles.

### TITRE IV DISPOSITIONS PÉNALES

*Art. 21.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 8). — « Sont punies d'une amende de 2.000 à 4.000 F les infractions aux dispositions de l'article 4 (alinéa 4) et de l'article 11 (alinéa 3).

« Sont punies d'une amende de 5.000 à 100.000 F les infractions aux dispositions de l'article 9 (alinéa 1), de l'article 11 (alinéa 2), de l'article 13 (alinéa 3) et aux prescriptions des arrêtés ou décrets prévus à l'article 8-1 (alinéa 2) et 19 (alinéa 1).

« Les peines prévues au présent article ne pourront être prononcées contre le propriétaire que s'il reçu personnellement notification de l'inscription à l'inventaire du projet de classement visé à l'article 9 ou de la décision de classement de sont immeuble.

« Elles ne pourront être prononcées contre l'occupant excipant d'un titre régulier d'occupation que s'il a eu connaissance de la mesure prise ».

*Art. 21-1.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 9). — « Sont habilités à constater les infractions visées à l'article 21, outre les officiers et agents de police judiciaire :

« 1) Les fonctionnaires et agents assermentés relevant du ministère des affaires culturelles et commissionnés par lui, chargés de la protection des monuments historiques et des sites;

« 2) Les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés visés à l'article 101 du code de l'urbanisme, lorsqu'ils relèvent du ministère de l'équipement et du logement;

« 3) Les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés relevant du ministère de l'agriculture, déjà habilités à constater les infractions en matière forestière, de chasse et de pêche;

« 4) Les fonctionnaires et agents assermentés des collectivités locales commissionnés à cet effet par le maire.

« Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont dispensés d'affirmation ».

*Art. 21-2.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 10). — « En cas d'infraction aux dispositions des articles 4 (alinéa 4), 9 (alinéa 1), 12 et aux prescriptions des arrêtés ou décrets prévus aux articles 8-1 (alinéa 2) et 19 (alinéa 1), l'interruption des travaux peut être ordonnée, soit sur réquisition du ministère public à requête du ministre des affaires culturelles ou du maire, soit même d'office par le juge d'instruction saisi des poursuites ou par le tribunal correctionnel.

« L'autorité judiciaire statue après avoir entendue le bénéficiaire des travaux ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les quarante-huit heures. La décision judiciaire est exécutoire sur minute et nonobstant toute voie de recours.

« Dès qu'un procès-verbal relevant une des infractions prévues au premier alinéa du présent article a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux. Copie de cet arrêté est transmise sans délai au ministère public.

« L'autorité judiciaire peut, à tout moment, d'office ou à la demande soit du maire ou du ministre des affaires culturelles, soit du bénéficiaire des tra-

voux, se prononcer sur la mainlevée ou le maintien des mesures prises pour assurer l'interruption des travaux. En tout état de cause, l'arrêté du maire cesse d'avoir effet en cas de décision de non-lieu ou de relaxe.

« Le maire est avisé de la décision judiciaire et en assure, le cas échéant, l'exécution.

« Lorsque aucune poursuite n'a été engagée, le procureur de la République en informe le maire qui, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, met fin aux mesures prises par lui.

« Le maire peut prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés et du matériel de chantier.

« La saisie et, s'il y a lieu, l'apposition des scellés sont procès-verbal.

« Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu des alinéa qui précèdent, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par le maire, et après une mise en demeure restée sans résultat à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures, toutes les mesures prévues au présent article. Dans ce cas, le préfet reçoit, au lieu et place du maire, les avis et notifications prévus aux alinéas 5 et 6 ».

*Art. 21-3.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 11). — « En cas de continuation des travaux nonobstant la décision judiciaire ou l'arrêté en ordonnant l'interruption, une amende de 5000 à 100.000 F et un emprisonnement de quinze jours à trois mois ou l'une de ces peines seulement sont prononcées par le tribunal contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires de la modification irrégulière de l'état des lieux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux ».

*Art. 21-4.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 12). — « En cas de condamnation pour une infraction prévue à l'article 21-2 (alinéa 1), le tribunal, au vu des observations écrites du ministre des affaires culturelles ou après audition de son représentant, peut ordonner soit le rétablissement des lieux dans leur état antérieur, soit leur mise en conformité avec les prescriptions formulées par le ministre des affaires culturelles ».

*Art. 21-5.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 13). — « L'extinction de l'action publique résultant du décès du prévenu ou de l'amnistie ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de l'article 21-4.

« Si le tribunal correctionnel n'est pas saisi lors de cette extinction, l'affaire est portée devant le tribunal de grande instance du lieu de la situation de l'immeuble, statuant comme en matière civile.

« Le tribunal est saisi par le ministère public à la demande du ministère des affaires culturelles. Il statue au vu des observations écrites de ce ministère ou après audition de son représentant, l'intéressé ou ses ayant droit été mis en cause dans l'instance.

« La demande précitée est recevable jusqu'au jour où l'action publique se serait trouvée prescrite ».

*Art. 21-6.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 14). — « Le tribunal impartit au bénéficiaire d'une modification irrégulière de l'état des lieux un délai pour l'exécution de l'ordre de rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou de mise en conformité avec les prescriptions formulées par le ministère des affaires culturelles; il peut assortir sa décision d'une astreinte de 20 à 500 F par jour de retard.

« Au cas où le délai n'est pas observé, l'astreinte, qui ne peut être révisée que dans le cas prévu à l'alinéa suivant du présent article, court à partir de l'expiration dudit délai jusqu'au jour où l'ordre a été complètement exécuté.

« Si l'exécution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai, le tribunal peut, sur réquisition du ministère public, relever, à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, même au-delà du maximum prévu ci-dessus.

« Le tribunal peut autoriser le reversement d'une partie des astreintes lorsque la remise en état ordonnée aura été régularisée et que le redevable établira qu'il a été empêché d'observer, par une circonstance indépendante de sa volonté, le délai qui lui a été impartit ».

*Art. 21-7.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 15). — « Les streintes sont recouvrées dans les conditions prévues à l'article 273 du code de l'administration communale, su bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été com-

mise; à défaut par le maire de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire au recouvrement et de le faire parvenir au préfet dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par ce fonctionnaire, la créance sera liquidée, l'état sera établi et recouvré au profit de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 80 à 92 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ».

*Art. 21-8.* (Loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art. 16). — « Si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la remise en état ou la mise en conformité ordonnée n'est pas complètement achevée, le ministre des affaires culturelles peut faire précéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice, aux frais et risques du bénéficiaire de la modification irrégulière de l'état des lieux ».

*Art. 22.* — Quiconque aura intentionnellement détruit, mutilé ou dégradé un monument naturel ou un site classé ou inscrit, sera puni des peines portées à l'article 257 du code pénal, sans préjudice de tous dommages-intérêts.

*Art. 23.* — L'article 463 du code pénal est applicable dans les cas prévus aux deux articles précédents.

## TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

*Art. 24.* (Décret n° 65-515 du 30 juin 1965, art. 1). — « L'établissement public institué par la loi du 10 juillet 1914 prend la dénomination de « Caisse nationale des monuments historiques et des sites ».

« Elle peut recueillir et gérer des fonds destinés à être mis à la disposition du ministre des affaires culturelles en vue de la conservation ou de l'acquisition des monuments naturels et des sites classés ou proposé pour le classement ».

*Art. 25.* — Les recettes de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites seront déterminées par la prochaine loi de finances.

*Art. 26.* — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux monuments naturels et aux sites régulièrement classés avant sa promulgation conformément aux dispositions de la loi du 21 avril 1906.

Il sera dressé, pour chacun de ces monuments naturels et de ces sites, un extrait de l'arrêté de classement reproduisant tout ce qui le concerne. Cet extrait sera transcrit au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble par les soins de l'administration des affaires culturelles. Cette transcription ne donnera lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Dans un délai de trois mois, la liste des sites et monuments naturels classés avant la promulgation de la présente loi sera publiée au Journal Officiel. Cette liste sera tenue à jour. Dans le courant du premier trimestre de chaque année sera publiée au Journal Officiel la nomenclature au cours de l'année précédente.

*Art. 27.* — Un règlement d'administration publique contresigné du ministre des finances et du ministre des affaires culturelles déterminera les détails d'application de la présente loi, et notamment la composition et le mode d'élection des membres, autres que les membres de droit, des commissions prévues aux articles 1 et 3 ainsi que les dispositions spéciales relatives à la commission des monuments naturels et des sites du département de la Seine, les attributions de la section permanentes des commissions départementales et les indemnités de déplacement qui pourront être allouées aux membres des différentes commissions.

*Art. 28.* — Il pourra être établi autour des monuments historiques classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913 une zone de protection dans les conditions déterminées par les articles 17 à 20 de la présente loi.

*Art. 29.* — (Abrogé).

*Art. 30.* — La loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique est abrogée.

#### CARTA DI ATENE.

I. — La Conferenza, convinta che la conservazione del patrimonio artistico ed archeologico dell'umanità interessi tutti gli Stati tutori della civiltà, augura che gli Stati si prestino reciprocamente una collaborazione sempre più estesa e concreta per fa-

vorire la conservazione dei monumenti d'arte e di storia; ritiene altamente desiderabile che le istituzioni e i gruppi qualificati, senza menomamente intaccare il diritto pubblico internazionale, possano manifestare il loro interessamento per la salvaguardia dei capolavori in cui la civiltà ha trovato la sua più alta espressione e che appaiano minacciati; emette il voto che le richieste a questo effetto siano sottomesse alla organizzazione della cooperazione intellettuale, dopo inchieste fatte dall'Ufficio internazionale dei musei e benevola attenzione dei singoli Stati.

Apparterrà alla Commissione internazionale della cooperazione intellettuale, dopo richieste fatte dall'Ufficio internazionale dei musei e dopo aver raccolto dai suoi organi locali le informazioni utili, di pronunciarsi sulla opportunità di passi da compiere e sulla procedura da seguire in ogni caso particolare.

II. — La Conferenza ha inteso la esposizione dei principi generali e delle dottrine concernenti la protezione di monumenti. Essa constata che, pur nella diversità dei casi speciali a cui possono rispondere particolari soluzioni, predomina nei vari Stati rappresentati una tendenza generale ad abbandonare le restituzioni integrali e ad evitarne i rischi mediante istituzione di manutenzioni regolari e permanenti atte ad assicurare la conservazione degli edifici.

Nel caso in cui un restauro appaia indispensabile in seguito a degradazioni e distruzioni, raccomanda di rispettare l'opera storica ed artistica del passato, senza prescrivere lo stile di alcuna epoca.

La Conferenza raccomanda di mantenere, quando sia possibile, la occupazione dei monumenti che ne assicura la continuità vitale, purchè tuttavia la moderna destinazione sia tale da rispettarne il carattere storico ed artistico.

III. — La Conferenza ha inteso la esposizione delle legislazioni aventi per scopo nelle differenti nazioni la protezione dei monumenti d'interesse storico, artistico o scientifico, ed ha unanimemente approvato la tendenza generale che consacra in questa materia un diritto della collettività di contro all'interesse privato.

Essa ha constatato come la differenza tra queste legislazioni provenga dalla difficoltà di conciliare il diritto pubblico col diritto dei particolari; ed, in

conseguenza, pur approvandone la tendenza generale, stima che debbano essere appropriate alle circostanze locali ed allo stato dell'opinione pubblica, in modo da incontrare le minori opposizioni possibili e di tener conto dei sacrifici che i proprietari subiscono nell'interesse generale.

Essa emette il voto che in ogni Stato la pubblica autorità sia investita del potere di prendere misure conservative nei casi d'urgenza. Essa augura infine che l'Ufficio internazionale dei musei tenga a giorno una raccolta ed un elenco comparato delle legislazioni vigenti nei differenti Stati su questo soggetto.

IV. - La Conferenza constata con soddisfazione che i principi e le tecniche esposte nelle differenti comunicazioni particolari si ispirano ad una comune tendenza, cioè:

Quando si tratta di rovine una conservazione scrupolosa s'impone e quando le condizioni lo permettono è opera felice il rimettere in posto gli elementi originali ritrovati (anastilosi); ed i materiali nuovi necessari a questo scopo dovranno sempre essere riconoscibili. Quando invece la conservazione di rovine messe in luce in uno scavo fosse riconosciuta impossibile, sarà consigliabile, piuttosto che votarla alla distruzione, di seppellirle nuovamente, dopo, beninteso averne preso precisi rilievi.

È ben evidente che la tecnica dello scavo e la conservazione dei resti impongono la stretta collaborazione tra l'archeologo e l'architetto. Quanto agli altri monumenti, gli esperti, riconoscendo che ogni caso si presenta con carattere speciale, si sono trovati d'accordo nel consigliare, prima di ogni opera di consolidamento o di parziale restauro, una indagine scrupolosa delle malattie a cui occorre portare rimedio.

V. - Gli esperti hanno inteso varie comunicazioni relative all'impiego di materiali moderni per il consolidamento degli antichi edifici; ed approvano l'impiego giudizioso di tutte le risorse della tecnica moderna, e più specialmente del cemento armato.

Essi esprimono il parere che ordinariamente questi mezzi di rinforzo debbano essere dissimulati per non alterare l'aspetto ed il carattere dell'edificio da restaurarsi; e ne raccomandano l'impiego specialmente nei casi in cui essi permettono di conservare

gli elementi in situ evitando i rischi della disfattura e della ricostruzione.

VI. - La Conferenza constata che nelle condizioni della vita moderna i monumenti del mondo intero si trovano sempre più minacciati dagli agenti esterni; e pur non potendo formulare regole generali che si adattino alla complessità dei casi, raccomanda:

1) la collaborazione in ogni paese dei conservatori dei monumenti e degli architetti coi rappresentanti delle scienze fisiche, chimiche, naturali per raggiungere risultati sicuri di sempre maggiori applicazioni;

2) la diffusione, da parte dell'Ufficio internazionale dei musei di tali risultati mediante notizie sui lavori intrapresi nei vari paesi e le regolari pubblicazioni.

La Conferenza nei riguardi della conservazione della scultura monumentale considera che l'asportazione delle opere dal quadro pel quale furono create è come principio da ritenersi inopportuna. Essa raccomanda a titolo di precauzione, la conservazione dei modelli originali quando ancora esistono e l'esecuzione di calchi quando essi mancano.

VII. - La Conferenza raccomanda di rispettare nella costruzione degli edifici il carattere e la fisionomia della città, specialmente nelle prossimità di monumenti antichi, per i quali l'ambiente deve essere oggetto di cure particolari. Uguale rispetto deve aversi per talune prospettive particolarmente pittoresche.

Oggetto di studio soprattutto possono anche essere le piantagioni e le ornamentazioni vegetali adatte a certi monumenti o gruppi di monumenti per conservare l'antico carattere.

Essa raccomanda soprattutto la soppressione di ogni pubblicità, di ogni sovrapposizione abusiva di pali e fili telegrafici, di ogni industria rumorosa ed invadente, in prossimità dei monumenti d'arte e di storia.

VIII. - La Conferenza emette il voto:

1) che i vari Stati, ovvero le istituzioni in essi create e riconosciute competenti a questo fine, pubblichino un inventario dei monumenti storici nazionali accompagnato da fotografie e da notizie;

2) che l'Ufficio internazionale dei musei dedichi nelle sue pubblicazioni alcuni articoli ai procedi-

menti ed ai metodi di conservazione dei monumenti storici;

4) che l'Ufficio stesso studi la migliore diffusione ed utilizzazione delle indicazioni e dei dati architettonici, storici e tecnici così centralizzati.

IX. - I membri della Conferenza, dopo aver visitato, nel corso dei loro lavori e della crociera di studio eseguita, alcuni dei principali campi di scavo e dei monumenti antichi della Grecia, sono stati unanimi nel rendere omaggio al Governo ellenico che da lunghi anni mentre ha assicurato esso stesso l'attuazione di lavori considerevoli, ha accettato la collaborazione degli archeologi e degli specialisti di tutti i paesi. Essi hanno in ciò veduto un esempio che non può che contribuire alla realizzazione degli scopi di cooperazione intellettuale, di cui è apparsa così viva la necessità nel corso dei loro lavori.

X. - La Conferenza, profondamente convinta che la migliore garanzia di conservazione dei monumenti e delle opere d'arte venga dall'affetto e dal rispetto del popolo, e considerando che questi sentimenti possono essere assai favoriti da una azione appropriata dai pubblici poteri, emette voto che gli educatori volgano ogni cura ad abituare l'infanzia e la giovinezza ad astenersi da ogni atto che possa degradare i monumenti e le inducano ad intenderne il significato e ad interessarsi, più in generale, alla protezione delle testimonianze d'ogni civiltà.

#### CODICE DELL'URBANISTICA E DELL'ABITAZIONE.

*Art. 79-1.* - Il ministro dell'abitazione e della ricostruzione può accordare ai consorzi dei proprietari e a tutti gli altri organismi pubblici e privati che intraprendano lavori di natura tale da permettere una migliore utilizzazione degli isolati urbani situati nei quartieri forniti di attrezzature pubbliche, delle sovvenzioni per l'acquisto delle costruzioni da demolire, l'evizione delle attività incompatibili con il carattere dei luoghi e l'esecuzione dei lavori di urbanizzazione.

I dipartimenti ed i comuni sono autorizzati a dare la loro garanzia per i prestiti contratti da consorzi e dagli altri organismi citati nel primo capoverso del presente articolo. Un decreto del ministro

degli interni e del ministro delle finanze fissa le condizioni di applicazione del presente capoverso.

I dipartimenti, i comuni, i consorzi di comuni e gli organismi previsti dall'art. 78-1 sono autorizzati a partecipare a società costituite al fine di una migliore utilizzazione degli isolati urbani.

La partecipazione delle collettività locali a delle società del genere, può superare, se necessario, la percentuale massima prevista dalla legislazione vigente.

#### DÉCRET N° 58-1465 DU 31 DÉCEMBRE 1958 RELATIF À LA RÉNOVATION URBAINE.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre de la construction, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'intérieur,

Vu la Constitution, et notamment son article 37;

Vu le code de l'urbanisme et de l'habitation;

Vu l'article 41 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs;

Vu l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique;

Vu l'avis en date du 2 décembre 1958 du conseil supérieur des habitations à loyer modéré;

Le conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

#### Décrète:

*Art. 1.* - Les opérations de rénovation urbaine sont poursuivies, soit par les communes, soit par des associations syndicales de propriétaires constituées en application des articles 73 et suivants du code de l'urbanisme et de l'habitation, soit dans les conditions prévues ci-après par des organismes publics ou privés.

Les organismes d'habitations à loyer modéré sont habilités à participer aux sociétés constituées en vue de ces opérations.

*Art. 2.* - Les modalités d'aménagement du secteur à rénover sont définies par un plan d'urbanisme de détail.

Un arrêté du préfet approuve la convention passée entre la commune et l'organisme chargé de poursuivre l'opération, en ce qui concerne les conditions générales de sa réalisation.

*Art. 3.* – L'organisme de rénovation est chargé par la convention, notamment:

D'acquérir directement à l'amiable ou par voie d'expropriation, par l'intermédiaire de la commune, les terrains et les bâtiments dont la démolition est nécessaire, de procéder à la réinstallation provisoire ou définitive des occupants de ces bâtiments, d'effectuer les démolitions et la mise en état du sol;

De mettre au point le programme général d'équipement collectif et le programme de construction et d'en organiser la réalisation;

De réaliser, le cas échéant, tout ou partie du programme d'équipement collectif;

De céder les terrains libérés et aménagés aux divers constructeurs;

L'organisme de rénovation peut, en outre, être chargé de réaliser directement, en tout ou partie, les programmes de construction.

*Art. 4.* – L'organisme de rénovation doit, obligatoirement, offrir aux propriétaires, locataires et occupants de participer à l'opération dans les conditions prévues aux articles ci-dessous.

*Art. 5.* – Les propriétaires qui acceptent de participer à l'opération possèdent en contrepartie de la cession de leurs biens une créance sur l'organisme. L'acceptation des incapables peut être donnée dans les mêmes conditions qu'en matière d'expropriation.

Cette créance est représentée par un titre qui doit obligatoirement revêtir la forme nominative. La cession de ce titre est subordonnée à l'absence d'inscription d'hypothèques, de privilèges ou de tous autres droits réels, à l'exception des servitudes, sur l'immeuble cédé par le propriétaire, à moins que les créanciers ou les titulaires de droits réels n'aient fait part à l'organisme de leur accord exprès à cette cession.

Les propriétaires qui n'acceptent pas de participer à l'opération sont expropriés.

*Art. 6.* – La créance du propriétaire sur l'organisme porte intérêt à un taux qui ne peut être inférieur à 3 p. 100.

A défaut d'accord amiable, le montant de la créance est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. En vue de sa réévaluation éventuelle à l'issue de l'opération, il est exprimé sous forme d'une équivalence en mètres carrés d'une surface bâtie de référence déterminée par le ministre de la construction.

*Art. 7.* – La créance est éteinte par la remise au propriétaire et à son choix, à concurrence du montant de ladite créance:

1) Soit d'un droit de propriété sur des immeubles de même nature construits dans le périmètre de l'opération par l'organisme de rénovation ou par tout constructeur agissant dans le cadre d'une convention passée avec l'organisme;

2) Soit d'actions ou de parts d'une société de construction existante ou à constituer à la demande des propriétaires intéressés;

3) Soit, si l'opération le permet, d'un terrain sur lequel le propriétaire intéressé, seul ou groupé avec d'autres propriétaires de l'ilôt, construira, dans des délais et conditions qui lui seront impartis, un des immeubles prévus au programme de reconstruction.

*Art. 8.* – Les propriétaires participant à l'opération pourront se constituer en une association chargée de les représenter auprès de l'organisme.

*Art. 9.* – Les commerçants, artisans ou industriels qui exerçaient leur activité dans le périmètre à rénover ont un droit de priorité pour l'attribution des nouveaux locaux de même nature, lorsque l'activité considérée est compatible avec les dispositions du plan d'urbanisme et du programme de rénovation et avec les dispositions relatives à la décentralisation industrielle.

L'offre d'un local de remplacement, dans les conditions prévues à l'article 22 de l'ordonnance susvisée du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, libère l'organisme de ses obligations envers le commerçant, artisan ou industriel intéressé.

Les commerçants, artisans ou industriels, auxquels il n'a pas été de les réinstaller dans les conditions visées ci-dessus peuvent demander à être indemnisés par l'octroi d'une créance sur l'organisme

bénéficiant des avantages prévus aux articles 6 et 7 ci-dessus.

*Art. 10.* – Le droit au relogement des occupants de logements à démolir s'exerce dans les conditions prévues pour le relogement des occupants des immeubles expropriés.

Les occupants de logements à démolir, qui désirent devenir propriétaires du local de relogement, ont un droit de priorité pour accéder à la propriété dans les immeubles en copropriété qui seront construits et ce, sans préjudice des indemnités de démantèlement auxquelles ils peuvent prétendre.

*Art. 11.* – Dans le cadre de l'opération de rénovation, les organismes d'habitations à loyer modéré sont habilités:

1) A céder des terrains aux organismes constructeurs avec lesquels ils sont liés par convention, ou aux titulaires de créances, désireux de construire eux-mêmes;

2) A construire des immeubles destinés à être cédés en totalité ou en partie aux titulaires de créances. Ceux-ci ne sont pas tenus de remplir les conditions d'occupation et de ressources prévues par l'article 213 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Dans les deux cas susvisés, les dispositions des articles 186 et 187 du code de l'urbanisme et de l'habitation ne sont pas applicables.

*Art. 12.* – Un décret pris sur le rapport du ministre de la construction, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances et des affaires économiques, fixera les conditions d'application du présent décret. Il détermine notamment les conditions dans lesquelles sera choisi l'organisme, les garanties financières qui lui seront demandées, les conditions dans lesquelles des subventions pourront être accordées en application de l'article 79-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation et le contrôle auquel l'organisme pourra être soumis. Il fixe également les conditions et délais dans lesquels il sera procédé au renouvellement de la publicité foncière afin d'assurer le transfert des droits réels prévu à l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme et de permettre aux créances privilégiées et hypothécaires de conserver leur rang antérieur.

*Art. 13.* – Le ministre de la construction, le garde des sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 31 décembre 1958.

C. DE GAULLE

Par le président du conseil des ministres:

*Le ministre de la construction,*

PIERRE SUDREAU,

*Le garde des sceaux, ministre de la justice,*

MICHEL DEBRÉ.

*Le ministre de l'intérieur,*

ÉMILE PELLETIER.

LOI N° 62-903 DU 4 AOÛT 1962 COMPLÉTANT LA LÉGISLATION SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE HISTORIQUE ET ESTHÉTIQUE DE LA FRANCE ET TENDANT À FACILITER LA RESTAURATION IMMOBILIÈRE.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

*Art. 1.* – Des secteurs dits «secteurs sauvegardés», lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles, peuvent être créés et délimités:

1) Par arrêté conjoint du ministre des affaires culturelles et du ministre de la construction, sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées;

2) Par décret en Conseil d'Etat, en cas d'avis défavorable de la ou d'une des communes intéressées.

Dans les secteurs sauvegardés, il est établi, par décret en Conseil d'Etat, un plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur.

*Art. 2.* — A compter de l'arrêté interministériel ou du décret délimitant un secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Pendant la période comprise entre la délimitation et l'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur, les travaux de la nature de ceux qui sont indiqués ci-dessus peuvent être provisoirement interdits pendant une période qui ne peut excéder deux ans.

L'autorisation énonce les prescriptions auxquelles le propriétaire doit se conformer.

*Art. 3.* — Sont réalisées conformément aux dispositions ci-après :

- 1) Les opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés;
- 2) Les opérations de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un ensemble d'immeubles lorsque ces opérations sont réalisées à l'intérieur d'un périmètre fixé par arrêté du ministre de la construction après enquête publique et sur avis favorable de la ou des communes intéressées.

Ces opérations peuvent être décidées et exécutées soit dans les conditions fixées par le décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine, soit à l'initiative d'un ou de plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale. Dans ce cas, ce ou ces propriétaires y sont spécialement autorisés dans des conditions qui seront fixées par un règlement d'administration publique qui précisera notamment les engagements exigés d'eux quant à la nature et à l'importance des travaux.

Les immeubles acquis par l'organisme de rénovation ne peuvent, après restauration, être cédés de gré à gré qu'aux conditions d'un cahier des charges type approuvé par décret en Conseil d'Etat.

*Art. 4.* — Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application des articles précédents et, en particulier, les conditions dans lesquelles s'appliqueront notamment le code de l'urbanisme et de l'habitation, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et la loi du 2 mai 1930 sur les sites, dans le cas où des immeubles relevant de l'une ou de l'autre de ces législations sont compris dans les secteurs sauvegardés.

*Art. 5.* — Sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 53-1447 du 31 décembre 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme et des articles 9 et 10 du décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine, les droits et obligations des locataires et occupants des immeubles faisant l'objet des travaux prévus à l'article 3 sont régis par les dispositions ci-après.

*Art. 6.* — Les locataires ou les occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation, ainsi que les locataires de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal situés dans les immeubles devant faire l'objet de travaux visés à l'article 3 ne peuvent s'opposer à l'exécution de ces travaux.

Si l'exécution des travaux l'exige, ils sont, sous réserve des dispositions des articles 7, 8 et 9 ci-après, tenu d'évacuer tout ou partie des locaux.

Dans ce cas, le bailleur doit donner à chaque locataire ou occupant un préavis de six mois pour quitter les lieux loués.

*Art. 7.* — Après le premier alinéa de l'article 12 de la loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948, il est inséré l'alinéa suivant :

Il en est de même lorsque le propriétaire effectue des travaux nécessitant l'évacuation des lieux compris dans un secteur ou périmètre prévu à l'article 3 de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues audit article ».

*Art. 8.* — Le bailleur d'un local à usage d'habitation ou à usage professionnel peut, en cours de bail, reprendre les lieux en tout ou en partie pour exécuter des travaux nécessitant l'évacuation des lieux, compris dans un secteur ou périmètre prévu à l'article 3 et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues audit article, s'il offre de reporter le

bail sur un local équivalent dans le même immeuble ou dans un autre immeuble; cette offre précise les caractéristiques du local offert. L'offre doit être notifiée au moins un an à l'avance.

Le locataire doit, dans un délai de deux mois, soit faire connaître son acceptation, soit saisir des motifs de son refus la juridiction prévue au chapitre V de la loi du 1 septembre 1948, faute de quoi il est réputé avoir accepté l'offre.

*Art. 9.* — L'article 3 de la loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 est ainsi complété:

« Les locaux dans lesquels ont été effectués des travaux compris dans un secteur ou périmètre prévu à l'article 3 de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues audit article, lorsqu'ils ne sont pas occupés par un locataire ou un occupant bénéficiaire des dispositions de l'article 15 ou de l'article 8 de la loi du 4 août 1962.

*Art. 10.* — Lorsque le relogement d'un locataire ou d'un occupant d'un local à usage d'habitation visé à l'article 6 aura été assuré à la demande du propriétaire, avec les concours d'une collectivité publique ou de la bourse d'échanges de logement créée par la loi n° 60-1354 du 17 décembre 1960, il sera pourvu par l'intermédiaire de cet organisme à l'occupation du local restauré.

*Art. 11.* — Les titulaires de baux de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal faisant l'objet de travaux de restauration exécutés par le propriétaire autre que l'organisme de rénovation ou pour son compte, bénéficient d'un droit de réintégration dans le local qu'ils ont abandonné sauf au cas où des dispositions législatives ou réglementaires s'opposeraient à l'exercice dans ce local de l'activité prévue au bail. Dans ce dernier cas, le titulaire du bail, si celui-ci ne le prévoit, peut être autorisé par le tribunal de grande instance à changer la nature de son commerce ou de son industrie sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires qui s'opposeraient à l'exercice dans ce local de l'activité prévue au bail.

Les locataires bénéficiant de la réintégration dans leur ancien local sont indemnisés des conséquences dommageables de la privation temporaire de jouissance et remboursés de leur frais normaux de dé-

ménagement et de réinstallation. En cas de contestation, seront applicables les règles de procédure fixées par le titre VI du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

Les baux des locaux évacués durant la période d'exécution des travaux sont considérés comme ayant été suspendus et reprennent cours à la date à laquelle la réintégration aura été possible.

Toutefois, les conditions de location sont modifiées compte tenu du nouvel état des lieux, à la demande de la partie la plus diligente, selon la procédure fixée par le titre VI du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

Lorsque la réinstallation dans les conditions prévues à l'alinéa 1 n'est pas possible, les commerçants, industriels ou artisans sont indemnisés conformément aux dispositions du chapitre III de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958.

*Art. 12.* — Après le premier alinéa de l'article 10 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, il est inséré l'alinéa suivant:

« Il en est de même pour effectuer des travaux nécessitant l'évacuation des lieux compris dans un secteur ou périmètre prévu à l'article 3 de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues audit article.

*Art. 13.* — Après le premier alinéa de l'article 20 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, il est inséré l'alinéa suivant:

« Toutefois, par dérogation au précédent alinéa, dans le seul cas prévu à l'alinéa 2 de l'article 10, le locataire doit quitter les lieux dès le versement d'une indemnité provisionnelle fixée par le président du tribunal de grande instance statuant au vu d'une expertise préalablement ordonnée dans les formes prévues à l'alinéa 2 de l'article 29 ».

*Art. 14.* — Après l'article 38 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, il est inséré le nouvel article suivant:

« *Art. 38-I.* — Le bailleur d'un local à usage commercial, industriel ou artisanal peut, au cours du bail originnaire ou d'un bail renouvelé, reprendre les lieux en tout ou partie pour exécuter des travaux nécessitant l'évacuation des lieux compris dans un secteur ou périmètre prévu à l'article 3 de la loi

n° 62-903 du 4 août 1962, s'il offre de reporter le bail sur un local équivalent dans le même immeuble ou dans un autre immeuble. Cette offre précise les caractéristiques du local offert, lequel doit permettre la continuation de l'exercice de l'activité antérieure du locataire. L'offre doit être notifiée un an à l'avance.

« Le locataire doit, dans un délai de deux mois, soit faire connaître son acceptation, soit saisir des motifs de son refus la juridiction compétente, faute de quoi il est réputé avoir accepté l'offre.

« Le locataire dont le bail est reporté a droit à une indemnité de dépossession qui comprend l'indemnisation des conséquences dommageables de la privation temporaire de jouissance, compte tenu, s'il y a lieu, de l'installation provisoire réalisée aux frais du bailleur et du remboursement de ses frais normaux de déménagement et de réinstallation.

« Lorsque l'offre a été acceptée ou reconnue valable par la juridiction compétente, et après l'expiration du délai d'un an à compter de la ratification de l'offre, le locataire doit quitter les lieux dès la mise à la disposition effective du local offert et le versement d'une indemnité provisionnelle dont le montant est fixé dans les formes prévues à l'article 11.

« Les prix et les conditions accessoires du bail peuvent être modifiés à la demande de la partie la plus diligente ».

*Art. 15.* — Les propriétaires, locataires ou occupants d'immeubles visés par la présente loi, ne peuvent s'opposer à la visite des lieux par un homme de l'art spécialement habilité à cet effet par le maire, dans des conditions qui seront fixées par décret.

*Art. 16.* — En cas d'infraction aux dispositions de la présente loi, les articles 102 et 103 du code de l'urbanisme et de l'habitation sont applicables.

Toutefois pour l'application du présent article, le représentant du ministre des affaires culturelles exerce, concurremment avec celui du ministre de la construction, les attributions dévolues à ce dernier par l'article 103 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

*Art. 17.* — Les infractions aux dispositions de la présente loi sont constatées, d'une part par les officiers ou agents de police judiciaire, d'autre part par les membres du corps de l'inspection générale de la construction, les directeurs départementaux de la construction, les inspecteurs de l'urbanisme et de l'habitation, les conservateurs régionaux et les architectes des bâtiments de France assermentés à cet effet.

*Art. 18.* — La loi de finances déterminera chaque année les conditions de financement des opérations prévues par la présente loi.

*Art. 19.* — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux collectivités publiques, qu'elles soient propriétaires ou locataires des immeubles situés dans les secteurs et périmètres visés à l'article 3.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Colombey-les-Deux-Eglises, le 4 août 1962.

C. DE GAULLE.

Par le Président de la République:

*Le Premier ministre,*  
GEORGES POMPIDOU.

*Le ministre d'Etat chargé des affaires culturelles,*  
ANDRÉ MALRAUX.

*Le garde des sceaux, ministre de la justice,*  
JEAN FOYER.

*Le ministre de l'intérieur,*  
ROGER FREY.

*Le ministre des finances et des affaires économiques,*  
VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

*Le ministre de la construction,*  
JACQUES MAZIOL.



