Nostro tempo

Piero Della Seta
Carlo Melograni
~~Aldo Natoli~~

Il piano regolatore di Roma

prefazione di Italo Insolera

Editori Riuniti

[utt he in questi anni si è avuta una curva par
ell'i demografico della città di Roma, una cu
cr Conosciamo tutti le cifre di incremento d
azio a dal 1951 al 1961; conosciamo l'aumento
olaz per anno; sappiamo che questo increment
o per i quattro quinti ad immigrazione; è noto, credo,
to è stato il segno di un gravissimo squilibrio esistent
i questi anni fra la città e la campagna, fra la città
e, fra la città e tutto il Mezzogiorno d'Italia, perchè
li immigrati che sono venute a Roma in questi ultimi ar
tragrande maggioranza, cioè per una percentuale super
0 per cento, provengono dal Lazio e dalle regioni meri
alle zone dell'Italia centrale più arretrate. Abbiamo av
in episodio assai rilevante di quel grande fenomeno di m
nterna che ha caratterizzato gli anni cinquanta nel nos
e che non si è concentrato soltanto nella città di Roma
a investito largamente le grandi città dell'Italia sette

Piero Della Seta - Carlo Melograni - Aldo Natoli

Il piano regolatore di Roma

Editori Riuniti

©
Copyright by Editori Riuniti - Via dei Frentani, 6 - Roma, marzo 1963
Copertina e impaginazione di Giuseppe Montanucci

Indice

Prefazione 7

Premessa 21

Carlo Melograni
Il piano e la struttura della città 25

Piero Della Seta
Gli interessi della grande proprietà urbana nel progetto di nuovo piano regolatore 45

Una città di cinque milioni di abitanti? Piano regolatore e pianificazione territoriale - Le tecniche della speculazione fondiaria - Donna Elvira Pallavicini e la Congregazione dei missionari - I costi di urbanizzazione e il deficit del comune di Roma.

Aldo Natoli
Sviluppo di Roma e programmazione economica 69

Responsabilità della Democrazia cristiana - I fatti nuovi - I comunisti e il centro-sinistra - Il piano regolatore banco di prova per il centro-sinistra - La nostra critica viene dai fatti - Previsioni di sviluppo errate - La programmazione contro gli squilibri dello sviluppo - Lo sviluppo di Roma e la politica di piano - Errori di impostazioni - Contraddizioni nella struttura del piano - La speculazione fra l'EUR e il mare - Compromessi? La rendita urbana a Roma - Lotta alla grande proprietà del suolo urbano - Le reticenze della DC - Proposte per una nuova politica del suolo urbano - L'applicazione della legge n. 167.

Appendice

Classificazione delle zone prevista dal nuovo piano regolatore 109

Leggi urbanistiche vigenti 113

Progetto di nuova legge urbanistica 125

Ordini del giorno approvati dal Congresso dell'Istituto nazionale e urbanistica 145

Prefazione

Quando Piero Della Seta, Carlo Melograni, Aldo Natoli pronunciavano al Consiglio comunale di Roma i discorsi pubblicati in questo libro si stava verificando un fatto del tutto inconsueto, ma di notevole importanza: essi sapevano le tesi e gli argomenti con cui il Gruppo consiliare del partito comunista interveniva nel dibattito sul Piano regolatore, ma solo alla fine di questo dibattito avrebbero deciso come votare.

Credo sia stata la prima volta nella storia del Consiglio comunale di Roma dal 1945 *che su un argomento di grande interesse le posizioni non fossero già decise, scontate o precostituite: non ci fosse da una parte una maggioranza indifferente alla discussione perché già arroccata in una posizione di forza, e dall'altra una opposizione obbligata di conseguenza a mantenersi sulle dichiarazioni di principio o a cercare scandali dietro alle apparenze.*

La Giunta che dal luglio del 1962 *amministra il comune di Roma è composta infatti da esponenti della DC, del PSI, del PSDI, del PRI, ma può contare in Consiglio comunale solo su* 40 *voti* (24 *della DC,* 10 *del PSI,* 5 *del PSDI,* 1 *del PRI*), *ossia sul* 50% *esatto.*

Si tratta cioè di una amministrazione di centro-sinistra

priva di quella maggioranza che ha permesso in comuni come Milano o Firenze di avviare effettivamente una nuova politica urbanistica.

La necessità di trovare di volta in volta in altri partiti i voti — o le astensioni — necessari per raggiungere la maggioranza, comporta delle conseguenze politiche evidenti: da una parte la impossibilità di chiusure permanenti verso i settori politici di destra, contrari ad una politica di piano, dall'altra la necessità di subordinare una amministrazione programmata alle esigenze di una politica del « caso per caso ».

Per arrivare a Roma a una stabile amministrazione di centro-sinistra, corrispondente a quelle di Firenze e di Milano e alla linea dell'attuale governo Fanfani, c'è ancora molta strada da percorrere. Il nuovo Piano regolatore può essere considerato come un primo passo ed è paragonabile perciò alla commissione per la compilazione della nuova legge urbanistica che fu insediata dal ministro dei lavori pubblici Zaccagnini durante il precedente governo monocolore di Fanfani: lo scopo della commissione era giusto (togliere di mezzo la vecchia legge urbanistica), ma lo schema di legge elaborato dalla commissione era pieno di difetti. Riconvocata dal successivo ministro dei LLPP Sullo, durante l'attuale governo Fanfani di centro-sinistra, la stessa commissione in una situazione politica differente ha fatto un ottimo lavoro e la nuova legge urbanistica che ha proposto è perfettamente accettabile. Così il nuovo Piano regolatore corrisponde alla prima commissione per la legge urbanistica: è nato da una giusta esigenza (eliminare il piano precedente), ma in condizioni politiche che hanno impedito la nascita di uno strumento efficace e pienamente accettabile.

È significativo in proposito che mentre tutte le grandi amministrazioni di sinistra e di centro-sinistra hanno espressamente votato in Consiglio comunale ordini del giorno a favore della nuova legge urbanistica — affiancandosi alle de-

liberazioni del IX Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica — il comune di Roma si è limitato a enunciazioni più generiche e meno impegnative.

All'inizio del dibattito sul Piano regolatore inoltre non mancavano problemi e preoccupazioni anche all'interno dell'alleanza di centro-sinistra. L'assessore all'urbanistica Amerigo Petrucci, democristiano, aveva aperto alcuni mesi prima i lavori della Commissione consiliare sul piano facendo presente che l'atteggiamento dell'attuale amministrazione non sarebbe stato un atteggiamento intransigente, dato che il piano era stato redatto durante la precedente gestione commissariale e adottato con una legge dello Stato promossa dal ministro dei lavori pubblici.

Ciò apriva all'interno degli stessi partiti di centro-sinistra delle possibilità di modifiche che portarono nell'aula del Campidoglio a discutere una lunga serie di emendamenti, ben diversamente da quanto era accaduto nelle discussioni sui piani regolatori durante le precedenti amministrazioni.

Questa elasticità all'interno della maggioranza si confondeva però con l'incertezza sul funzionamento della « disciplina di partito » all'interno del gruppo consiliare della Democrazia cristiana: il Piano regolatore era la prima grossa occasione per sperimentarla e già precedentemente su argomenti meno impegnativi tre o quattro consiglieri della DC avevano dichiarato il proprio dissenso.

Se aggiungiamo a questo quadro da una parte l'influenza della situazione politica nazionale e dall'altra la facilmente prevedibile disponibilità di qualche voto della «destra incerta », è chiaro che all'inizio del dibattito erano lecite tutte le ipotesi consentite dalla matematica e dall'alchimia. Una sola cosa era certa: il piano sarebbe passato perché le scadenze stabilite dalla sopra ricordata legge non consentivano alternative. O il 18 dicembre il piano era comunque adottato,

o l'indomani Roma si sarebbe trovata in una situazione ancora peggiore di quella, catastrofica, in cui è da dieci anni.

L'interrogativo sul dibattito consiliare era un altro: con i voti di chi passerà il piano? ci saranno tutti al momento decisivo i 40 voti della giunta di centro-sinistra? ci saranno delle astensioni in modo da far bastare tale maggioranza? uomini e gruppi non della maggioranza si affiancheranno in questa circostanza al centro-sinistra?

La risposta poteva venire da due diverse vie. La prima era la via che potremmo chiamare dell'« aula consiliare »: essa consiste nel prendere in considerazione consiglieri e gruppi attraverso le proposte, gli emendamenti da ognuno avanzati. Giudicare questi e ritrovarsi quindi automaticamente alleati i presentatori e sostenitori di quelli approvati. La seconda era la via che potremmo chiamare « del corridoio »: una via vecchia e ben conosciuta, legata ad abitudini e costumi che non si possono approvare. Nel caso specifico consisteva nel realizzare una alleanza a livello diretto con consiglieri sottraibili agli impegni dell'aula consiliare e dei partiti. In Sicilia, dall'operazione Milazzo in poi, le pedine che si muovono su questa via sono state definite « cani sciolti ».

È evidente che la scelta dell'una o dell'altra via è una decisione politica oltre che etica: la via dell'« aula consiliare » toglie valore ai « cani sciolti » e li elimina addirittura. La via del « corridoio » serve invece proprio ad evitare con metodi di « sottogoverno » i rischi di un dibattito a soluzione non precostituita, di una politica aperta.

Una prima ragione d'interesse degli interventi di Della Seta, Melograni e Natoli è appunto nel fatto che si tratta del contributo dell'opposizione comunista alla via dell'« aula consiliare ». Solo tra parecchi anni potremo forse indirettamente sapere — con una faticosa ricostruzione a posteriori e « in corpore vili » — se le proposte avanzate da Della Seta, Melograni e Natoli furono sostanzialmente respinte perché

ritenute inattuabili di fronte ad una meditata alternativa politica o se furono invece respinte perché era stata nel frattempo già conclusa l'operazione di « corridoio » e racimolato un numero di « cani sciolti » sufficiente a garantire dalle sorprese del voto. Intanto il dubbio resta valido ed è inevitabile la constatazione che il nuovo Piano regolatore mentre si propone di concretizzare un nuovo costume urbanistico e di moralizzare l'ambiente della speculazione fondiaria, nasce con mezzi che sono stati proprio lo strumento del malcostume e della speculazione che si vorrebbe condannare: gli accordi di « corridoio » sottratti ad ogni controllo e che svilìscono ed annullano l'impegno degli organi responsabili ed elettivi.

Se gli argomenti di Della Seta, Melograni e Natoli conservano la maggior parte del loro interesse anche al di fuori della discussione in Consiglio comunale è proprio perché la cornice di quella discussione ha finito per eludere una risposta: ciò che allora è stato detto, e qui è ripubblicato, quale rispondenza troverà nelle prospettive urbanistiche dei prossimi anni? Serviranno queste tesi in sede di osservazioni al piano ora adottato, nell'esame che dovrà farne il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nella rielaborazione del piano intercomunale, nello sviluppo del piano di applicazione della legge sull'edilizia popolare ed economica, nella costituzione e nella gestione dell'ormai improrogabile Istituto per la pianificazione territoriale della regione? E nel campo delle ipotesi a più lunga scadenza esse saranno verificate o contraddette dall'entrata in funzione agli inizi della prossima legislatura della nuova legge urbanistica, dell'ente regione, del piano decennale di sviluppo economico?

Al di là delle critiche e dei riconoscimenti è possibile enucleare dai tre discorsi qui pubblicati cinque tesi essenziali che costituiscono comunque altrettanti impegni per la cultura e l'amministrazione nei prossimi anni.

1. Mancanza di studi. *Il Piano regolatore* 1962 *è stato redatto in gran fretta per fronteggiare scadenze legali ed elettorali: obiettivamente è mancato il tempo per impostare e sviluppare quel complesso di ricerche e di analisi scientifiche che sole possono individuare l'andamento dei complessi e colossali fenomeni che costituiscono la vita di una metropoli di oltre due milioni di abitanti. L'utilizzazione dei dati statistici di varia natura precedentemente raccolti non è stata ugualmente possibile sia per l'assoluta insufficienza e non rispondenza di quei dati, sia per la mancanza di un istituto scientifico in grado di elaborare previsioni urbanisticamente valide e non solo elaborazioni numeriche. Il piano è stato redatto senza la partecipazione di economisti, di sociologhi, di esperti di quelle altre discipline che concorrono al funzionamento della vita e dello sviluppo di una città. Gli architetti — rimasti così unici autori responsabili del piano — hanno raggiunto risultati di indubbia importanza e proposto miglioramenti fondamentali in quei settori che fanno effettivamente parte della loro cultura e della loro esperienza professionale (come per esempio in tutta la parte normativa e di regolamento edilizio); ma oggi non è più possibile basare il piano di sviluppo di una grande città su questa sola prospettiva. La « dottrina del piano » — come è stata definita — ha finito così per risultare dalla sommaria accettazione di tutte quelle idee, quelle ipotesi, quelle proposte che erano state avanzate nelle discussioni, nei dibattiti, nelle lotte degli ultimi dieci anni; ma che non derivavano quasi mai da una effettiva conoscenza scientifica dei fatti e che comunque andavano ricontrollate su una situazione e con delle prospettive completamente mutate in questi ultimi tempi.*

Il piano è stato definito « il piano a occhio e croce », ma dietro all'espressione scherzosa c'è una profonda verità e una delle prime lacune da colmare è proprio questo stato di ignoranza da cui il piano è nato.

2. Coesistenza del vecchio piano col nuovo. *Rispetto al piano adottato tre anni prima dall'amministrazione Cioccetti il piano del* 1962 *presenta molte cose in più: sono state aggiunte nuove zone residenziali, nuovi centri direzionali, nuove arterie stradali e soprattutto nuovi concetti per l'impostazione delle grandi infrastrutture urbane (a volte purtroppo completamente sbagliati come nel caso della enorme cintura ferroviaria che dovrebbe accerchiare la città). Salvo poche eccezioni si è cioè modificato il piano precedente non togliendo ciò che quello prevedeva, ma aggiungendo ciò che quello aveva escluso: così l'ormai più che decennale discussione sulle direttrici del cosiddetto « centro direzionale » vede la sua conclusione nel piano con la contemporanea accettazione di tutte le direttrici proposte sia verso il mare sia verso est. Il piano sembra cioè risultare dalla sovrapposizione e dalla coesistenza del vecchio piano e del piano che allora gli si voleva contrapporre secondo le precedenti ipotesi del famoso CET (Comitato di elaborazione tecnica).*

Le conseguenze che derivano da questa coesistenza sono almeno due.

a) *Quando si tratta di aggiungere, tutti sono evidentemente d'accordo; ma l'urbanistica è fatta molto di più da ciò che non si costruisce che da ciò che si costruisce — citiamo una frase più volte detta da Luigi Piccinato — e il coraggio di togliere alcune zone residenziali o direzionali del vecchio piano, quando erano in contrasto con le intenzioni del nuovo, è mancato.*

b) *Coesistendo nel piano in modo equivalente provvedimenti che avrebbero invece richiesto una scelta, assumono una enorme importanza i tempi di attuazione: è con questi che si potranno e dovranno fare quelle scelte che il piano non ha fatto. Purtroppo i tempi di attuazione, sia attraverso le norme del piano, sia con « piani biennali » godono co-*

munque di garanzie legislative assai labili e possono essere di fatto compromessi e mutati non solo ad ogni cambiare di amministrazione, ma anche di fronte a forti interventi di operatori economici pubblici (si pensi all'INA Casa) o privati.

3. Percentuali settoriali di espansione. *Tra la fine del* 1958 *e i primi mesi del* 1959 *si accesero animate discussioni sul maggiore o minore concentramento dell'espansione della città nelle varie direzioni. Certe percentuali di massima erano da tutti accettate*: 40% *dell'espansione tra il Tevere e l'Appia antica,* 30% *tra l'Appia antica e la Tiburtina,* 15% *tra la Tiburtina e la Cassia e* 15% *tra la Cassia e il Tevere. Mentre però per i difensori del piano Cioccetti allora in discussione queste percentuali dovevano interessare solo le zone di completamento all'interno del confine del piano regolatore del* 1931, *per gli oppositori di quel piano tali percentuali dovevano interessare anche e soprattutto le nuove espansioni al di là dei confini del vecchio piano. Tale estensione (richiesta dall'Istituto di Urbanistica e successivamente dall'Unione cattolica italiana tecnici) era lo strumento tecnico attraverso cui ridurre l'enorme espansione verso il mare prevista dal piano Cioccetti ed aumentare quella nel quadrante est ritenuto, secondo le indicazioni del CET, il piú importante. Non è tanto quindi la aderenza formale a quelle percentuali ciò che interessa, ma il rispetto di quel principio.*

Ciò è oggi tanto piú vero in quanto da allora sono passati quattro anni: già pochi mesi dopo l'adozione del piano Cioccetti veniva fatto osservare (precisamente da Il Messaggero) *che i soli interventi degli Enti di edilizia statale avevano saturato le percentuali previste dal piano nel settore ovest, snaturando totalmente il significato e la portata delle percentuali stesse.*

Da allora — tra il 1959 *e il* 1962 *— sono state rilasciate licenze per ben* 900.000 *vani, corrispondenti piú o meno ad altrettanti abitanti. È chiaro che la situazione è quindi totalmente mutata: ammesso che quelle percentuali fossero da prendere alla lettera quattro anni fa, c'è forse una probabilità su diecimila che abbiano ancora oggi lo stesso senso.*

Inoltre, i criteri su cui basare la verifica delle percentuali settoriali sono estremamente labili e se invece di effettuare il calcolo in un modo lo effettuiamo in un altro ci accorgiamo subito che le percentuali cambiano radicalmente a tutto vantaggio di quella espansione verso il mare, per bloccare la quale era proprio cominciata quattro anni fa la discussione sulle percentuali.

4. Piano delle massime previsioni. *Il primo obiettivo dichiarato del piano regolare* 1962 *è stato di togliere di mezzo il precedente piano Cioccetti e riaprire le prospettive, e le speranze, verso una vera politica di piano, quale oggi è lecito sperare possa almeno iniziarsi nei prossimi anni.*

Tale politica di piano può essere considerata come la razionalizzazione dello stato attuale oppure come lo strumento per cambiare lo stato attuale sviluppandolo verso un determinato obiettivo ideologico.

Quella che interessa è la pianificazione nel secondo significato, dato che non si può accettare il facile atteggiamento positivistico secondo cui la razionalizzazione sarebbe un cambiamento dell'irrazionale, stato attuale verso un obiettivo però inespresso ed intrinseco al processo stesso di razionalizzazione.

Si può essere però favorevoli alla pianificazione nel primo senso in due casi: 1° *quando rappresenta una sicura chiusura verso una politica di destra;* 2° *quando richiede la creazione e l'attuazione di leggi e organismi non in contrasto con la pianificazione come cambiamento. Si deve opporsi invece alla pianificazione quando la razionalizzazione dello stato attuale persegue esclusivi fini conservativi.*

Nel marzo scorso la preparazione del nuovo piano fu avviata come un piano di transizione, un piano di minimi e indifferibili provvedimenti a breve scadenza, un « piano dei vincoli », come si disse usando un termine impreciso ed improprio: questa transitorietà sembrava allora necessaria per passare dal piano Cioccetti ad un piano definitivo, per cui mancavano (e mancano) le premesse e le condizioni politiche e scientifiche. Nei tre mesi della sua redazione il piano si è invece trasformato in quello che potremmo definire il « piano delle massime previsioni ». Nessuno dei piani proposti o adottati negli ultimi dieci anni aveva mai previsto infatti una Roma di 4.200.000 *abitanti, ossia il doppio degli attuali. Non è dato prevedere quando Roma raggiungerà questa cifra: l'andamento demografico degli ultimi cento anni ci dice che la capitale raddoppia i suoi abitanti ogni trenta anni. Perciò dovremmo arrivare alla quota del progetto di piano nel* 1993 *circa: ammesso che l'andamento demografico segua nei prossimi trent'anni l'evoluzione del passato. E a questo proposito c'è da chiedersi se questa ipotesi concorderà col piano di sviluppo economico nazionale allo studio: se le mutazioni cioè che questo proporrà per la deruralizzazione, l'industrializzazione, gli spostamenti di popolazione non avranno alcuna conseguenza su Roma. E ammesso che ciò sia, bisogna chiedersi — passando dal campo delle previsioni demografiche ed economiche a quello delle previsioni urbanistiche — se questo raddoppio della città dovrà avvenire tutto in un organismo urbano unitario — anche se razionalizzato e differenziato — o non piuttosto in una piú vasta area metropolitana.*

La Roma del Piano regolatore 1962, *la Roma dei* 4.200.000 *abitanti, interessa dunque almeno i prossimi trenta anni di storia della nostra città: un periodo cioè triplo di quello interessato dal piano nazionale di sviluppo economico allo studio presso la commissione Saraceno. Un periodo triplo cioè di quello che anche i piú convinti assertori della pianificazione come razionalizzazione dello stato attuale hanno ritenuto prudenzialmente logico assumere come ragionevole durata dell'operazione di razionalizzazione. La razionalizzazione nel caso del progetto di piano è perciò intesa nel senso conservatoristico che abbiamo precedentemente escluso.*

5. Nuovi e vecchi operatori economici nella speculazione fondiaria. *Pallavicini, Torlonia, Del Drago, Vaselli, Gerini, Lancellotti, l'Immobiliare, i Salesiani sono nomi antichi che da cento anni sono sempre presenti sulla scena dell'espansione della città. La Edison, le Condotte d'acqua, Pirelli e Beltrame sono nomi nuovi, ma il loro arrivo, l'arrivo delle grandi* holdings *finanziarie sul mercato delle aree fabbricabili, non stupisce nessuno ed era già stato previsto (ricordiamo gli articoli di Eugenio Scalfari su* L'Espresso). *I legami tra le grandi società immobiliari e le società finanziarie sono di vecchia data: solo che nella politica d'investimenti di queste le partecipazioni elettriche erano in testa e le immobiliari in coda rispetto all'evoluzione industriale del capitalismo italiano. La nazionalizzazione dell'energia elettrica (deliberata dal Consiglio dei ministri nella stessa seduta della legge speciale transitoria per l'adozione del piano di Roma, il* 19 *giugno* 1962) *dava inizio ad una grossa serie di movimenti di capitali all'interno delle società finanziarie che interesseranno tutto il prossimo decennio. Che una grossa parte di questi spostamenti dovesse interessare l'attività fondiaria ed immobiliare era logico, dato proprio il suo carattere di « fanale di coda », il suo sostanziale permanere nei limiti di una economia semi-feudale, il suo carattere di monopolio originato piú dal perdurare di antichi privilegi che da una politica di espansione industriale. Si pensi al ruolo che hanno sempre avuto a Roma le « grandi famiglie » e gli enti ecclesiastici.*

Il prossimo decennio sarà caratterizzato da grandi trasformazioni nel settore fondiario ed immobiliare: le notizie contenute nel discorso di Piero Della Seta non riguardano che le prime mosse.

È inevitabile infine confrontare questi tre interventi svolti in Consiglio comunale alla fine del 1962, *con quelli pubblicati nel* 1954 *e comprendenti separatamente gli interventi di Enzo Storoni, Leone Cattani ed Aldo Natoli. Al di là del contributo alla storia delle idee e delle battaglie per il Piano regolatore di Roma, il confronto permette di valutare le variazioni che sono intervenute in questi otto anni: otto lunghi anni che si sono aggiunti ai tanti precedenti che hanno visto Roma crescere e trasformarsi senza piano e senza speranze.*

Nel '54 Storoni, Cattani, Natoli muovendo da posizioni politiche e culturali decisamente differenti, concordavano sulla necessità di una denuncia che investiva — a seconda degli oratori — solo una questione di costume o un più completo quadro politico. Per Storoni, allora assessore all'urbanistica nell'amministrazione Rebecchini, la denuncia si volgeva soprattutto al passato ed era accompagnata dalla fiducia che una riforma degli organismi amministrativi potesse essere, almeno in gran parte, sufficiente a rimuovere le mancanze e a correggere gli errori. Per Cattani l'esperienza di assessore all'urbanistica si era conclusa negativamente: e dalle sue dimissioni egli traeva un assoluto scetticismo sulle possibilità di riuscita di riforme interne amministrative, come i fatti confermeranno negli otto anni seguenti. L'argomento centrale del dibattito sull'urbanistica si spostava per Cattani sulla questione del diritto e sulla volontà politica di usare le leggi — quelle esistenti ancora prima di quelle auspicate — nell'interesse sincero della collettività. Per Natoli il problema era la ricerca delle cause e soprattutto, ovviamente, delle cause economiche: proprietà fondiaria e speculazione edilizia erano

al centro del suo intervento come le principali determinanti delle decisioni politiche e delle carenze amministrative.

Nel 1962 *l'opera di denuncia ha interessato come prova e dimostrazione per le ipotesi di lavoro e di sviluppo del piano ed è entrata in fondo a far parte di quella ricerca delle cause che era già otto anni fa al centro dell'intervento di Natoli. I cinque punti sopra elencati, enucleabili dai discorsi di Della Seta, Melograni e Natoli, oltre il dibattito e l'interesse contingente, vanno presi come delle ipotesi di lavoro e di ricerca: come una prima indicazione della via da seguire non tanto per discutere del Piano regolatore, quanto per fare del piano e della gestione urbanistica lo strumento dirigente della vita e dello sviluppo di Roma.*

Italo Insolera

Premessa

Sono qui raccolti i tre interventi pronunciati a nome del gruppo comunista nel corso della discussione generale che ha costituito la prima parte del dibattito svoltosi recentemente nel Consiglio comunale di Roma sul piano regolatore della città.

Al termine del dibattito, iniziato il 19 novembre e concluso il 18 dicembre 1962, è stata innanzitutto annullata la validità del piano adottato dalla precedente giunta Cioccetti, e la revoca ha avuto i voti favorevoli dei consiglieri comunisti, democristiani, repubblicani, socialdemocratici e socialisti. Invece per l'adozione del nuovo piano, che è stata approvata di stretta misura da 41 consiglieri su 80, hanno votato i gruppi che compongono la giunta (DC, PSI, PSDI, PRI) a cui si è associato il monarchico Patrissi. I consiglieri comunisti hanno votato contro. I motivi fondamentali della opposizione comunista al nuovo piano si riassumono nella insufficienza del piano stesso a orientare in modo decisamente nuovo la politica urbanistica romana. La necessità di una svolta radicale si è invece resa ancor più urgente per le conseguenze sempre più disastrose che le giunte di centro-destra hanno prodotto durante gli ultimi anni nello sviluppo della città. Dal processo *Espresso-Immobiliare* all'inchiesta per l'aeroporto di Fiumicino, alcuni episodi scandalosi, che hanno avuto eco nazionale e tavolta internazionale, hanno dato idea delle condizioni urbanistiche della capitale, giunte ormai a un punto tale che gli effetti negativi di decisioni sbagliate o inadeguate ne risultano moltiplicati.

Gli interventi qui raccolti mettono in evidenza le deficienze

e le contraddizioni da cui è gravemente viziato il nuovo piano, e vogliono dare indicazioni per superarle. Queste critiche e proposte sono state espresse, come si è detto, nella prima parte del dibattito; sono state poi accolte solo in misura molto limitata, quando il Consiglio comunale è passato a esaminare concretamente nei particolari le modifiche formulate negli emendamenti.

A Roma si è andati avanti fino a ieri secondo le disposizioni del piano del 1931, vecchio, sbagliato nella impostazione e per giunta peggiorato e alterato dalle innumerevoli varianti che, non coordinate fra loro, vi sono state poi apportate. Fino al '53 le amministrazioni municipali centriste si sono rifiutate di mettere allo studio un nuovo piano, perdendo nell'immediato dopoguerra una straordinaria occasione per delineare la ristrutturazione della città, e abbandonando alla « spontaneità » caotica la ripresa dell'attività edilizia. Nel '54, finalmente, in vista dell'elaborazione di un nuovo piano ebbe luogo in Consiglio comunale un dibattito nel quale, particolarmente da Aldo Natoli e da Leone Cattani, vennero messe allo scoperto le caratteristiche peculiari della speculazione sulle aree fabbricabili a Roma, dove questa forma parassitaria di appropriazione ai danni della collettività era giunta a condizionare la vita cittadina nel suo complesso. Proprio in seguito a questo dibattito, la questione della proprietà del suolo urbano si pose sul piano nazionale.

Il Comune di Roma costituì allora vari organi preposti alla redazione di un nuovo piano regolatore; uffici, comitati e commissioni lavorarono manifestando spesso reciproci contrasti difficilmente componibili, attraverso i quali molte proposte innovatrici finirono per snaturarsi. Nel '58, alla vigilia della conclusione, i risultati degli studi furono respinti dalla giunta frattanto costituita con l'appoggio dei gruppi d.c., liberali e fascisti, i quali nel '59 adottarono l'ormai noto piano Cioccetti. Questo elaborato era talmente difettoso e lo era in modo così evidente che gli organi ministeriali non se la sentirono di approvarlo, anche se non ebbero il coraggio di respingerlo come meritava: finirono col formulare una serie di gravi e fondamentali critiche che si concludevano peraltro con il giudizio che il piano non era tuttavia inaccettabile.

Si era giunti ormai, per responsabilità governativa, quasi alla scadenza di norme vincolative provvisorie, col rischio di provocare

un pericoloso disordine. La via di uscita non fu ricercata, ancora una volta, nella soluzione obiettivamente migliore, ma in quella più conveniente agli interessi particolari della nuova maggioranza; in luogo di prendere un provvedimento interlocutorio, che avrebbe dovuto interessare il periodo di passaggio fra la vecchia amministrazione capitolina e l'adozione non instabile di metodi nuovi, si è proceduto invece a redigere in meno di tre mesi e in poche persone un piano vero e proprio che dovrebbe valere per trent'anni.

La necessità di correggere difetti fondamentali tuttora permanenti nel piano è apparsa così palese che non ha potuto essere ignorata dalla maggioranza. Però i voti che la giunta ha formulato in proposito, sollecitata all'interno della maggioranza di centro-sinistra soprattutto da consiglieri socialisti, hanno escluso aprioristicamente ogni cambiamento immediato, rinviando sempre alla fase dell'attuazione del piano; inoltre ci si è limitati ad enunciazioni generiche, senza garanzie e impegni precisi. Basterà ricordare in proposito due esempi, indicativi della validità dell'opposizione.

In vista della imminente elaborazione dei piani relativi alla legge n. 167, recentemente approvata dal Parlamento per acquisire aree per l'edilizia economica, i comunisti hanno chiesto che questa destinazione specifica fosse data a un'estensione adeguata delle zone previste per l'espansione residenziale. Così si poteva bloccarne il costo alla quota precedente all'adozione del piano, mentre al contrario il prezzo sarebbe aumentato automaticamente alla pubblicazione del piano stesso. La richiesta non è stata accettata.

Allo stesso modo è stato respinto un ordine del giorno che sollecitava l'approvazione del progetto di legge urbanistica recentemente predisposto da una commissione ministeriale. Tale ordine del giorno riproponeva testualmente alcune parti di quello votato all'ultimo congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, dove era stato presentato insieme dagli assessori all'urbanistica di Milano (d.c.) Firenze (psi) e Bologna (pci). L'attuale maggioranza capitolina non ha voluto farlo proprio, soggiacendo al ricatto di quella destra democristiana che a Roma è tradizionalmente rappresentante diretta della peggiore speculazione fondiaria contro gli interessi della collettività.

Carlo Melograni

Il piano e la struttura della città

1. L'assessore Petrucci, concludendo i lavori della commissione speciale, ha ricordato come le forze politiche che sostengono l'Amministrazione già prima e subito dopo le elezioni hanno preso posizioni e impegni dai quali ha origine il loro attuale atteggiamento di fronte alla questione del piano regolatore.

Anche io voglio ricordare i giudizi che noi comunisti abbiamo dato alcuni mesi fa. A questo proposito non ci sentiamo affatto imbarazzati né confusi, come vorrebbe in un suo articolo il prof. Bruno Zevi, secondo cui avremmo seguito la politica del « tanto peggio, tanto meglio ». Il « tanto peggio, tanto meglio » è una linea che il nostro gruppo non ha mai fatto propria, particolarmente nelle questioni urbanistiche, per la soluzione delle quali alcuni miei compagni negli anni passati hanno portato con competenza i contributi piú costruttivi. Anzi, al contrario di quanto ha scritto Zevi, mi pare che l'esperienza fatta dalla primavera ad oggi abbia messo bene in luce che i giudizi espressi da noi durante la campagna elettorale non erano mossi da opportunità propagandistiche contingenti. Erano invece motivati da ragioni obbiettivamente fondate, che le vicende successive hanno confermato.

Nel marzo scorso, in vista dell'imminente scadenza delle norme di salvaguardia [1] legate al piano del '59, e in vista delle dif-

[1] Le norme di salvaguardia consentono all'Amministrazione comunale di non permettere costruzioni che siano in contrasto con le previsioni di

ficoltà che in campo urbanistico stavano di fronte alla DC romana nella competizione elettorale, ha avuto inizio quella serie di noti interventi ministeriali (la cosiddetta « operazione Sullo ») conclusa con il decreto approvato [1] nel mese di luglio.

A quell'operazione noi comunisti abbiamo mosso, in sostanza, due obiezioni: una riguardante la procedura, l'altra il contenuto del piano. In primo luogo abbiamo sostenuto che l'impegno a operare effettivamente una svolta nella politica urbanistica romana poteva venire solo da un dibattito pubblico, democratico, per il quale la sede naturale era il Consiglio comunale. Secondo noi era un'illusione pretendere che una simile svolta potesse avere inizio attraverso la trattativa al vertice e attraverso la elaborazione semiclandestina di grafici e regolamenti che, alla fine, il Commissario avrebbe dovuto adottare proprio il giorno prima della domenica elettorale.

Abbiamo dichiarato la nostra sfiducia in manovre troppo esposte a subire, al primo ostacolo, atti come quello del Commissario Diana, che rifiutò di adottare il piano, anche se il piano non era affatto il complesso di vincoli massimalistico preannunciato da alcuni suoi sostenitori (tanto è vero che quando lo abbiamo esaminato in commissione nessuno dei rappresentanti di destra, anche estrema, ha potuto poi giudicarne eversiva qualche disposizione).

In secondo luogo era nostra opinione che, date le vicende precedenti conclusesi con l'adozione del piano Cioccetti, e al punto in cui si era arrivati, le condizioni di tempo e di organizzazione non avrebbero consentito un lavoro tale da produrre un piano vero e proprio, cioè valido a delineare le previsioni dello sviluppo cittadino per un luogo periodo.

un piano regolatore. Questa facoltà è concessa dal momento in cui il piano viene adottato dall'Amministrazione, per un periodo di tre anni, anche se frattanto non è sopravvenuta l'approvazione degli organi ministeriali competenti.

[1] Il piano che, a tamburo battente, fu posto allo studio dal marzo al giugno '62, mentre non funzionava il Consiglio comunale, che era stato sciolto, non venne adottato dal Commissario, il quale si rifiutò di firmarlo. Il ministro Sullo dovette perciò ricorrere ad un decreto eccezionale.

Un'analoga preoccupazione era stata espressa, del resto, pure da qualcuno tra i promotori dell'operazione Sullo, quando si era detto esplicitamente che si voleva fare un piano interlocutorio; ma ben presto, senza dare alcuna spiegazione, questo programma venne cambiato. Noi siamo rimasti convinti che non si poteva rifare il piano regolatore in tre mesi, perché avrebbe presentato inevitabilmente gravi e fondamentali lacune. Tuttavia abbiamo sempre considerato favorevolmente il fatto che tecnici degli uffici municipali e urbanistici chiamati a collaborare intraprendessero frattanto nuovi studi, sia allo scopo di fornire nuovo materiale utile a una successiva integrale rielaborazione del piano, sia allo scopo di predisporre provvedimenti di emergenza che il Consiglio neo eletto avrebbe potuto prendere per far scattare di nuovo le norme di salvaguardia in base a un elaborato differente dal piano della giunta clerico-fascista.

2. Coerentemente con l'atteggiamento tenuto durante la campagna elettorale, abbiamo espresso poi il nostro giudizio di merito sul progetto di piano, quando abbiamo potuto conoscerlo; dopo che nel luglio scorso, per disposizione ministeriale, è stato esposto al pubblico.

Abbiamo valutato quell'elaborato un positivo punto di partenza, per le differenze che presentava rispetto al piano del '59. Erano state introdotte una serie di disposizioni che tendevano ad adeguare la pratica dell'urbanistica romana alle naturali esigenze di una città moderna. È stato posto un limite alla densità edilizia, che in numerosi quartieri romani anche di recente realizzazione ha creato concentrazioni insopportabili di gran quantità di abitanti in spazi ristretti; sono stati proposti miglioramenti per i diversi tipi di edifici e si è introdotto il vincolo della destinazione di uso,[1] cominciando finalmente a tener conto non solo del volume degli edifici, ma anche delle funzioni che gli edifici stessi devono accogliere e delle ripercussioni urbanistiche che ne derivano. Ci si è preoccupati di prevedere in modo meno

[1] Tale vincolo può impedire, per esempio, che in zone determinate della città sorgano edifici per uffici che abbiano piú di un certo numero di impiegati, o sedi centrali di banche, di enti, ministeri, o grandi magazzini e alberghi che superino una certa dimensione, e cosí via.

sommario i servizi essenziali, in particolare nelle zone di espansione, le quali sono state suddivise in comprensori, da urbanizzare attraverso progetti e iniziative unitarie. Sono state migliorate le disposizioni per il centro storico e per i quartieri realizzati nel primo decennio di Roma capitale. Le zone verdi sono state ampliate e riorganizzate in modo da formare un sistema integrato nella struttura complessiva della città.

Sono numerosi i miglioramenti, che abbiamo valutato con obbiettività. Ma, nel momento stesso in cui se ne dava da parte nostra un giudizio positivo, ci appariva tuttavia chiaro che si trattava, in questi casi, di miglioramenti essenzialmente tecnici. Avevano l'obbiettivo di dare una disciplina piú razionale alle iniziative edilizie, non quello di modificare la natura di tali iniziative. E ci sembrava altrettanto chiaro che il complesso di queste norme, se appariva una novità per Roma, rappresentava invece un criterio di normale amministrazione per qualsiasi città dove il potere pubblico non avesse fino a oggi favorito uno sviluppo urbano assolutamente caotico. Che in un quartiere moderno le case debbano essere debitamente distanziate tra loro e la densità della popolazione debba essere molto più scarsa della concentrazione raggiunta, per esempio, al Tuscolano o al Prenestino; che in ogni quartiere ci siano scuole proporzionate al numero degli abitanti e dotate di adeguati spazi all'aperto; che in una grande città, via via che cresce, siano creati grandi parchi; che il patrimonio storico degli antichi ambienti vada difeso dalle manomissioni, e così via: sono cose purtroppo ancora da attuare per noi, ma acquisite da decenni nella pratica ordinaria di una urbanistica dignitosa e civile.

Ma quel che abbiamo apprezzato di piú nel piano esposto nel luglio era il proposito di non limitarsi a fornire le norme per ordinare uno sviluppo regolato della città; era la aspirazione a configurare una nuova struttura dell'organismo urbano nel suo complesso. L'abbiamo apprezzato anche se il tentativo di realizzare tale aspirazione era poi riuscito solo in parte a tradursi concretamente nel grafico e nelle norme del piano.

Da questo punto di vista, il merito maggiore del piano restava quello di riaprire il discorso iniziato dalle proposte del

CET,[1] sullo spostamento del centro direzionale,[2] inquadrato in una nuova articolazione della espansione urbana.

Quando nel '54 si iniziò la discussione sul nuovo piano regolatore, singoli studiosi, gruppi di urbanisti, istituti di cultura avanzarono alcune idee che poi confluirono, per essere rielaborate, nella proposta del CET. Erano intuizioni dapprima enunciate genericamente, poi cominciarono a essere coordinate in una proposta coerente; ma la loro elaborazione era appena iniziata che già nella prima fase di discussione gli oppositori riuscirono a modificarle e a distorcerle. Immediatamente, nel sistema dei centri direzionali, fu assegnato un peso molto forte all'EUR, provocando cosí conseguenze dirette e indirette che alterarono lo schema originariamente presentano.[3]

Ma questo non bastò. L'offensiva contro le proposte del CET si fece molto piú massiccia, ostinatamente sorda a qualunque tentativo di serio dibattito, cosí che riuscì a strozzare sul nascere un discorso che aveva bisogno di svilupparsi per diventare completo. La proposta del CET era l'ipotesi piú valida avanzata fino ad oggi per dare una nuova struttura alla città, ma era rimasta un'ipotesi. Non le era stato consentito di arricchirsi attraverso l'elaborazione serena dello studio e del dibattito, fino a diventare un'alternativa integrale e sistematica, che riuscisse a delineare una configurazione completamente coerente dello sviluppo della città inquadrato in quello del territorio.

Il piano di giugno riproponeva alcuni elementi fondamentali degli studi del CET, precisando ulteriormente la funzione e i caratteri dell'asse attrezzato come cardine di una ristruttura-

[1] Il CET (Comitato esecutivo tecnico) era costituito dal gruppo di urbanisti, ai quali il Consiglio comunale nel '54 aveva affidato l'incarico di redigere gli studi del piano. Dopo la formazione della giunta dc-liberali, appoggiata da monarchici e fascisti, il CET fu prima contrastato, poi esautorato e disciolto; le sue proposte furono respinte e sostituite dal famigerato piano Cioccetti.

[2] Un centro direzionale è cosí chiamato, perché in esso si raccolgono edifici dove hanno sede gli organismi direttivi delle attività principali della città e taluni servizi centrali.

[3] La proposta originaria del CET prevedeva lo sviluppo delle città verso est, collegato con la creazione di centri nuovi a Pietralata e Centocelle; l'EUR è invece a sud della città.

zione della città. [1] Il programma per delineare lo sviluppo di Roma appariva ancora notevolmente contraddittorio, ma si cercava di impostarlo di nuovo nei termini giusti.

In seguito il dibattito e lo studio avrebbero potuto renderlo più coerente e completo. Perciò giudicavamo quel piano un buon punto di partenza.

3. È bene dire subito che, rispetto al progetto di piano esposto a luglio, dopo non si è fatto un passo avanti. Il lavoro della commissione speciale, che frattanto si è svolto sarebbe potuto essere utilissimo per preparare quegli interventi capaci di dare una piú coerente organicità al piano e alla conseguente politica urbanistica del comune. Invece dopo parecchi mesi, che sono preziosi data l'urgenza con cui le questioni urbanistiche si pongono a Roma, l'assessore Petrucci, a nome della Giunta, ci propone solo qualche precisazione e ritocco.

Lo stesso piano di giugno ci viene però sottoposto adesso in modo molto diverso dalla volta precedente. Non ci si presenta piú come il risultato immediato di una prima affrettata elaborazione, svolta affannosamente in soli tre mesi; non è piú suscettibile di essere ancora modificato e arricchito secondo le indicazioni di una commissione consiliare. Oggi invece l'Amministrazione ce lo indica come il documento che deve dirigere l'avvenire urbanistico di Roma; e noi non possiamo non giudicarlo da un punto di vista molto differente. Anche se ci ostiniamo a conservare la speranza che il dibattito pubblico in Consiglio possa avere risultati diversi da quello in commissione (e a questo scopo sosterremo qui nuovamente quelle proposte che, secondo noi, possono portare a progressi notevoli), dobbiamo considerare i difetti del piano sotto un'altra luce; non piú come manchevolezze in parte giustificabili in una soluzione interlocutoria, ma come gravi e sostanziali deficienze di un provvedimento definitivo.

[1] Si prevedeva che i nuovi centri fossero disposti lungo una grande arteria di comunicazione detta asse attrezzato, in quanto provvista di attrezzature che consentissero un traffico fluido (corsie, incroci a vari livelli, sottovia ecc.).

4. La contraddizione che piú colpisce chi dà un primo sguardo al grafico del piano è quella tra la previsione dell'asse attrezzato, delle vaste aree destinate a un nuovo centro cittadino, poste nel settore orientale e nord orientale, da una parte, e da tutt'altra parte, la previsione piú massiccia della espansione residenziale, che è invece collocata nel quadrante a sud. Anzi, nell'ambito di questo quadrante, i futuri quartieri di abitazione sono quasi tutti messi in fila lungo la via Colombo dall'EUR al mare, secondo la linea sud-ovest che rappresenta il prolungamento, in senso diametralmente opposto, della direzione del nuovo centro di Pietralata, stabilendo cosí ai due termini di una stessa direttrice due poli di attrazione contrastanti.

Negli studi del CET invece la scelta della direzione preferenziale dell'espansione urbana appariva sempre legata a quella dello spostamento del centro direzionale. Anzi una delle ragioni che con piú insistenza erano portate a favore della ubicazione del sistema dell'asse attrezzato era proprio che verso il medesimo luogo si sarebbe spostato il baricentro dell'intera città.

Perché questo ragionamento non è piú ritenuto valido? Come mai il contrasto tra asse attrezzato ed espansione verso il mare non è giudicato grave dalla giunta e dagli autori del piano? Vorremmo avere a queste domande la risposta che non ci è stata data in commissione.

Non è infatti una risposta sufficiente, ricordare che le previsioni della espansione residenziale rispettano le percentuali che furono a suo tempo stabilite: 40% nel quadrante sud; 30% a est; 15% a nord e 15% a ovest. Non siamo stati solo noi, a mettere in evidenza l'opportunità di ricontrollare la validità di queste percentuali, che furono commisurate a una popolazione totale inferiore di un terzo a quella prevista dall'attuale piano. Non sono sufficientemente chiari i criteri secondo cui l'espansione fu allora ripartita nei quadranti. Inoltre bisogna aver bene presente che se la percentuale di abitanti da insediare nel quadrante sud è del 38,6%, la percentuale delle aree investite dalla urbanizzazione è invece del 46,7%. Ma indicazioni più interessanti si hanno quando si faccia il calcolo relativo alle zone, che comprendono la maggioranza degli insedia-

menti nuovi e la quasi totalità delle aree secondo cui si intende stabilire il tempo di attuazione per le residenze. Su 1.016.942 abitanti previsti nelle suddette zone, 629.221 sono previsti nel quadrante sud, cioè il 61%; e per le aree si hanno 6.078 ettari da urbanizzare a sud su un totale di 9.240; pari cioè al 65%.

Per quanto riguarda il rapporto tra i nuovi centri direzionali e l'espansione residenziale, il piano in esame non contiene una scelta decisa di rinnovamento, sembra piuttosto una confusa sovrapposizione: le proposte del CET, da cui proviene l'idea dell'asse attrezzato, piú la coda degli insediamenti lungo la via Colombo, che era uno degli elementi piú caratteristici del piano del '59. La giunta Cioccetti, com'è noto, aveva fatto definire le aree dei nuovi quartieri esclusivamente in questa direzione, con la singolare motivazione che a sud-ovest il territorio di Roma confinava con il Mar Tirreno e non con altri territori, e perciò per questo settore non c'era bisogno di attendere il piano intercomunale. Mi pare che le aree qui previste per l'espansione del piano del '59 siano state riportate tutte sul piano attuale, anzi persino con qualche aggiunta.

La relazione svolta dall'assessore si è talmente dilungata ad illustrare una quantità di punti particolari, che n'è risultata in proporzione troppo diluita e sfumata la trattazione di alcuni aspetti fondamentali. Non si è sentita neppure l'eco di quella aspirazione a configurare un nuovo organismo della città, di cui parlavo, e che qualunque fosse il nostro giudizio di merito avvertiamo in certe parti della relazione che accompagnava il piano di giugno. Forse l'assessore ha scelto deliberatamente un tale modo di esporre, allo scopo di non mostrare discontinuità tra questa amministrazione e la precedente.

Una politica che tenda a trasformare la struttura urbana di Roma esige invece programmi esposti con chiarezza e poi decisioni coraggiose e una rigida coerenza. Non ci si illuda di portare avanti una simile politica nelle acque tranquille dell'ordinaria amministrazione, smussando gli spigoli e contando su abili manovre tattiche. Non ci si può sottrarre all'impegno di scelte precise. Se si vuole veramente dare a Roma una struttura moderna, ponendovi come cardine il sistema dell'asse attrezzato, si

deve necessariamente ridurre, in misura molto notevole, l'espansione a sud e si devono d'altra parte definire meglio le caratteristiche del sistema stesso dell'asse.

5. Per definire, nel quadro di una ristrutturazione urbana, le caratteristiche di nuovi centri direzionali, bisogna conoscere bene le esigenze complessive della città che deve servirsene.

Non ho la fissazione delle indagini quantitative: so che non basta essere in possesso di numeri per far scaturire da essi, la soluzione per i problemi urbanistici della città. I dati interessano per poter fare valutazioni e scelte; per sapere, in questo e in quel settore e nel complesso, quel che è accaduto e quel che accade, e di qui scegliere con quale orientamento vorremmo che si sviluppasse quel che accadrà in futuro.

Una simile conoscenza mi pare che manchi in genere alla Amministrazione romana; certo è assolutamente insufficiente per quanto riguarda in particolare i programmi urbanistici. Credo che tutti noi, membri della commissione speciale, dobbiamo convenire sulla constatazione che, quando si è chiesto a quali dati si facesse riferimento per precisare questa o quella previsione, ci si è risposto in genere di averla ricavata con criteri intuitivi, cioè con un procedimento cosí approssimativo che l'intelligenza di chi affrontava il problema non poteva correggerlo.

Una questione per cui si è risentito in modo specifico della mancanza di indagini e di dati, è quella dell'asse attrezzato. Le aree intorno all'asse e, in piú piccola parte, intorno al primo tratto della via Colombo, destinate a nuovi centri direzionali, sono suddivise in zone interamente destinate a sedi di uffici, grandi magazzini, grandi alberghi, servizi commerciali e per lo svago, e cosí via, e in zone destinate per metà a queste attrezzature e per metà ad abitazioni.

In totale si avrebbero attrezzature direzionali per 27.888.000 metri cubi (che è difficile dire quanti vani di ufficio possano comprendere). È una previsione giusta, sovrabbondante, insufficiente? Credo che in base ai dati attualmente in nostro possesso, non siamo in grado di rispondere. Si dovrebbe sapere quante attrezzature direzionali hanno rinnovato recentemente la loro sede, e per quali si ponga ancora il problema di rammodernarle. Si

dovrebbe indicare una previsione innanzi tutto per le grandi attrezzature della burocrazia statale, tenendo conto delle conseguenze che avrà sul ridimensionamento di questo apparato la costituzione delle amministrazioni regionali. Si dovrebbe conoscere la quantità delle sedi, nuove e vecchie, che hanno uffici e altri servizi direzionali nella nostra città; sapere se e in quale misura abbiano avuto incremento negli ultimi anni, avere una previsione, per quanto sommaria, dello sviluppo del prossimo periodo.

In secondo luogo ci si deve preparare a rispondere alle domande e obiezioni di chi dirà che l'asse attrezzato era una previsione formulata quando la città era diversa da come è oggi. Già all'inizio delle discussioni sulla proposta CET si voleva ribadire in alternativa o in concorrenza con l'asse attrezzato la funzione direzionale dell'EUR. È certo che l'argomento tornerà ad essere avanzato nell'opinione pubblica tanto piú che oggi la costruzione dell'EUR non è piú un programma com'era ancora in buona parte nel '54, ma è una realtà. Ed è anche una realtà lo sviluppo industriale della zona Pontina, che rappresenta un altro fattore di attrazione nella stessa direzione. Si deve tener conto delle modificazioni concrete che vi sono state durante questi anni nella città, anche se vengono considerate in gran parte modificazioni negative. Ma proprio se si vuole porre rimedio alle loro conseguenze, non si può non mettere a confronto in modo spregiudicato ed approfondito la realtà che è mutata e la struttura in parte ideata precedentemente, quella basata sull'asse attrezzato, che è giusto considerare l'ipotesi piú valida avanzata fino ad oggi per rinnovare la struttura della città. Una ipotesi che, se si vuole davvero sostenerla, ha bisogno di essere al piú presto confermata da un esame piú approfondito dei fatti recentemente avvenuti e che potranno prossimamente avvenire nel settore delle attrezzature direzionali della città. Realizzare il sistema dell'asse attrezzato non sarà impresa facile; coloro che sono contrari non si stancheranno di avversarlo (non a caso proprio questo punto ha fornito il pretesto per il rifiuto del commissario Diana) e si deve essere pronti a controbatterne tutti gli argomenti.

In terzo luogo si deve verificare se ed in quale misura il sistema dell'asse attrezzato possa funzionare come centro non solo cittadino, ma regionale. Una simile funzione, se fosse prevalente, potrebbe anche giustificare nelle intenzioni degli autori l'ubicazione quasi periferica, che è prevista nel piano per talune attrezzature direzionali. Ma in tal caso si devono precisare meglio le caratteristiche dei servizi posti nella fascia direzionale, e decidere anche se sia piú giusto concentrare qui tutte o quasi le maggiori attrezzature per la popolazione del territorio, oppure se non sia meglio, almeno per alcune di esse, collocarle nella regione, sia per decentrarle sia per stimolare attraverso la loro realizzazione uno sviluppo della regione stessa.

La ristrutturazione della città, fondata sul sistema dell'asse attrezzato è stata sempre configurata partendo dai problemi interni dell'organismo cittadino: dall'inizio degli studi del CET, che l'ha proposta per sgravare il centro attuale da funzioni che esso ormai palesemente non è piú in grado di svolgere, fino ad oggi, quando l'assessore afferma che « la difesa del centro storico è il fulcro del nuovo piano regolatore ». Questo è certamente un criterio valido che deve essere alla base del piano, ma non può restare il solo, se si vuole che i nostri programmi urbanistici superino certi limiti di cui risentono negativamente. La ristrutturazione della città deve essere configurata considerando nel medesimo tempo e con altrettanta attenzione, il suo organismo visto, per cosí dire, dall'esterno, cioè in funzione del ruolo che esso deve svolgere nell'ambito di un territorio piú vasto e della regione.

6. Tutti gli studi, anche i piú avanzati proposti per il piano di Roma hanno avuto il difetto costante di non legare le previsioni della pianificazione urbana con quelle dello sviluppo economico della regione e della città stessa. E certo non si può presumere che la lacuna sia stata colmata dagli studi finora affrontati per il piano intercomunale. Neppure il piano che stiamo esaminando parte da una precisazione della funzione della nostra città. Non si può dire che risponda all'osservazione esplicita fatta in proposito anche dal Consiglio superiore dei

lavori pubblici quando, nel voto ministeriale sul piano Cioccetti, si dice:

« Pur non essendo la identificazione del tema di sola pertinenza del campo urbanistico, comportando anche aspetti politici ed amministrativi, non può non rilevarsi che, a fondamento dello studio del piano, avrebbe dovuto porsi la definizione di quel che è Roma — come corpo sociale ed economico — alla luce di un insieme di atti operativi al livello locale e nazionale... La sommarietà con la quale le indagini preliminari sono state svolte non ha consentito di precisare i singoli aspetti che la definizione generale del tema avrebbe dovuto indicare, e che, considerati nella loro interdipendenza e mobilità, implicavano problemi dei quali, a loro volta, si dovevano indagare gli elementi condizionanti. Soltanto cosí si sarebbe potuta avere una sufficiente nozione di questo corpo sociale ed economico della città e delle conseguenti esigenze urbanistiche ».

La mancanza di coordinamento tra pianificazione urbana e sviluppo economico cittadino e regionale appare come un difetto ancor piú grave nella situazione attuale. L'esperienza piuttosto disastrosa della urbanistica italiana in questi anni ha dimostrato a sufficienza che una delle cause principali del fallimento dei piani regolatori va individuata nel fatto che essi non erano inseriti in una programmazione economica; e proprio questo è un difetto che la proposta di nuova legge urbanistica vuole correggere.

Oggi la politica del governo afferma di avere tra i suoi principali obiettivi la eliminazione o la riduzione degli squilibri tra città e campagna, tra grandi aree metropolitane e città minori, tra regioni piú e meno sviluppate. Per coordinare a questo scopo gli interventi degli enti pubblici, si predispongono programmi e piani e, da questi certamente non si vede perché mai dovrebbe restare escluso proprio il piano di Roma.

A questo argomento che è oggi di particolare attualità, alla necessità di collegare pianificazione urbanistica e programmazione economica, è dedicato il congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica che si apre dopodomani a Milano e nel corso del quale, di volta in volta, insieme un urbanista ed un economista

illustreranno le due facce dei vari aspetti del problema. Nella seduta inaugurale interverranno il prof. Saraceno e il prof. Piccinato. A lui mi piacerebbe chiedere come i concetti generali che egli illustrerà con quell'abilità che gli è consueta, siano stati concretamente e coerentemente tradotti nell'elaborato che stiamo esaminando, e di cui è egli uno dei piú autorevoli autori.

So già che il prof. Piccinato eluderebbe, in pratica, la risposta affermando che questo che abbiamo davanti è un piano « aperto », cioè disponibile a essere adattato conformandosi a direttive successivamente stabilite per lo sviluppo del territorio, comunque esse siano. Su questo concetto dell'apertura del piano, che a me pare in verità un po' troppo labile e vago, ci sarebbe in generale molto da dire. Qui voglio solo insistere ancora una volta sul fatto che un programma di ristrutturazione integrale dell'organismo urbano, decisamente basato sugli interventi dell'asse attrezzato, mi sembra debba richiedere al contrario un programma abbastanza rigido, che lasci libere le scelte successive solo nell'ambito di scelte primarie molto ben precisate.

A me pare che purtroppo il nuovo piano regolatore, molto piú che alle modificazioni conseguenti dagli sviluppi regionali, si presenti pericolosamente « aperto » alle pressioni di chi volesse configurare la futura struttura urbana in modo affatto diverso dalle intenzioni degli autori del piano.

Nell'interesse della nostra città, mi auguro di fare in questo caso previsioni meno attendibili di quanto altri miei colleghi di gruppo abbiano formulato altre volte, per esempio in materia finanziaria. Debbo dichiararmi fortemente preoccupato per la possibilità che, se il piano regolatore resta cosí come è, la città si sviluppi in un primo periodo in modo tale da scardinare alcune previsioni fondamentali.

Prendiamo in considerazione il prossimo decennio, ed ammettiamo pure che l'amministrazione riesca a far rispettare i tempi di attuazione per quanto riguarda l'espansione residenziale. Ammettiamo anche che in questo settore i programmi vengano commisurati alla quantità di 100.000 nuovi vani all'anno, pure se si è fatto qualche accenno alla cifra di 150.000. Sul milione di nuovi vani edificabili in dieci anni, il 40% an-

drebbe nel quadrante sud (400.000) piú la quantità derivante dagli incentivi di cui ci ha parlato l'assessore, e che voglio limitare ad altri 50.000 vani. In totale nel quadrante sud, dove per molteplici ragioni è prevedibile la completa immediata esecuzione della quantità di vani preventivata, se ne avrebbero 450.000. Altri 320.000 potrebbero realizzarsi nelle zone comprese nell'ambito del piano regolatore di 30 anni fa già dotate di piani particolareggiati, di cui anche è prevedibile la completa urbanizzazione nel prossimo decennio.

Supponiamo che altri 200-250.000 vani siano contemporaneamente costruiti nelle zone di espansione dei rimanenti quadranti; ed ecco come ho timore che si distribuisca il primo milione di nuovi abitanti della nostra città. Frattanto il sistema dell'asse attrezzato, anche se ne sarà iniziata la realizzazione, potrà essere in grado di esercitare pienamente la funzione di nuovo polo di attrazione? E per le nuove attrezzature direzionali, probabilmente, non preferiranno seguire la direttrice prevalente di espansione, collocandosi nei quasi 200 ettari [1] di zona appositamente previsti al di qua dell'EUR?

Mi pare giusto chiedermi quali conseguenze potranno derivare al proseguimento dell'attuazione del piano, nel caso che attrezzature direzionali e zone residenziali si configurino durante la prima fase secondo la struttura che ho sommariamente delineato.

7. Il pericolo che il piano risulti tanto « aperto » da poter essere cosí stravolto, sussiste soprattutto per una ragione: per il totale troppo elevato di popolazione a cui sono commisurate le sue previsioni complessive. Il numero di 4.200.000 abitanti forse risulterebbe ancora maggiore dopo un piú esatto conteggio, e dopo gli aumenti di densità ultimamente decisi per talune zone. Ad ogni modo è già piú che sufficiente per infirmare l'efficacia delle distribuzioni percentuali nei quadranti e di alcune previsioni dei tempi di attuazione.

Non voglio qui entrare nel merito della questione se si debba o no favorire la concentrazione urbana in quantità cosí in-

[1] Per di piú tale superficie è poi stata ulteriormente aumentata.

genti, per le difficoltà che ne derivano; ma mi interessa sottolineare come tale previsione sia in assoluto contrasto con la direzione che intende seguire la politica del governo.

Un sostegno, molto parziale, nella previsione fatta, potrebbe essere dato soltanto dall'assumere come elemento permanente la percentuale di incremento demografico che si è avuta a Roma negli ultimi anni. Com'è noto l'incremento dipende in gran parte dal flusso immigratorio; e — a parte il fatto che la sua quantità risulta recentemente falsata dalla regolarizzazione della residenza finalmente avvenuta per molti cittadini immigrati già da tempo — dobbiamo ricordare che, secondo gli indirizzi dell'attuale governo, l'intervento pubblico, anche attraverso il coordinamento di iniziative private, si prefigge proprio di modificare quelle situazioni di squilibrio che sono la ragione prima delle migrazioni interne. E non c'è dubbio che anche il Piano regolatore di Roma dovrebbe essere uno strumento della generale politica di programmazione la quale tende a questo obiettivo.

La questione dell'eccessivo totale di popolazione complessivamente previsto, come la questione della distribuzione percentuale dell'espansione nei quadranti, non siamo stati soltanto noi a porla; ma anch'essa non ha avuto praticamente risposta. Ci è stato detto soltanto che il piano regolatore precedente era stato criticato anche per la limitatezza delle sue previsioni. Ma queste critiche al piano del '59 non si rivolgevano tanto al numero di abitanti, allora stabilito in 3 milioni e mezzo, quanto invece all'angustia dimostrata nel prevedere la configurazione complessiva della città e al fatto che ci si era rifiutati di programmare le espansioni eccetto che per il settore sud.

Perché non si vuole in alcun modo ridimensionare la popolazione futura, malgrado che sembri per tante ragioni necessario? Alla ricerca di una spiegazione, se non altro per esclusione, si potrebbe arrivare a concludere che questo rifiuto dipende dal fatto che qualunque diminuzione del numero degli abitanti, poiché non è piú possibile abbassare le densità edilizie prefissate, comporterebbe inevitabilmente lo stralcio di aree che il piano prevede siano urbanizzate.

Debbo dire che tale ipotesi — che il totale eccessivo di popolazione non sia stato mutato, per non mutare la quantità di aree destinate all'edificazione — mi appare piú plausibile dopo aver ascoltato la relazione che l'assessore ha svolto in questa aula in apertura del dibattito. Nella sua lunga esposizione la parte piú debole è, a mio giudizio, quella che riguarda le questioni legate alla proprietà del suolo urbano, che sono state trattate con semplicità e ingenuità molto strane in un dirigente politico dell'esperienza dell'assessore Petrucci. Secondo l'assessore per combattere molti danni della speculazione fondiaria sarebbe quasi sufficiente determinare con esattezza *come, quanto e quando* il suolo debba essere utilizzato. Certo nessuno vuole negare che varianti di piano regolatore, come per esempio quella dell'albergo Hilton, non abbiano concorso a caratterizzare con tratti particolari le vicende dell'urbanistica della capitale della Repubblica Italiana; ma nessuno può credere che, per cambiare direzione, basti che episodi di questo genere, piú o meno vistosi, non si ripetano piú. In nazioni dell'Europa occidentale nelle quali da molto tempo la speculazione sulle aree, se l'ha avuta in passato, non ha piú una virulenza paragonabile a quella nostra, e nelle quali, un'amministrazione urbanistica corretta ignora la pratica di assegnare ai terreni destinazioni mutevoli, in queste nazioni si è tuttavia avvertita la necessità di provvedere con ben altri mezzi alla lotta contro la speculazione, e apposite leggi sono state promulgate, per esempio in Inghilterra, in Olanda, nei Paesi scandinavi.

Non si comprende poi quali somiglianze l'assessore voglia trovare tra il paesaggio nostro, fitto di cupole e irto di palazzoni intensivi, e quello dei sobborghi delle città americane, nei quali i fenomeni speculativi a cui egli si è riferito non hanno proprio niente a che vedere con quelli che si verificano da noi. Mi sembra persino superfluo rammentare che a Roma i protagonisti delle speculazioni fondiarie non sono affatto imprenditori occasionali, « giocatori il cui scopo sia lo sfruttamento della congiuntura del mercato, e che reputino piú conveniente alienare anziché conservare l'investimento fondiario e si limitino quindi a perseguire l'immediata alienabilità del prodotto edilizio » (ho parafrasato espressioni contenute nella relazione dell'assessore). A Roma la proprietà del suolo urbano è un monopolio: è concentrato in poche mani, di società e famiglie, che non fanno certo il gioco a breve termine, e che attraverso la speculazione edilizia sono arrivati ad avere profonda influenza su tutta la vita della città. Non c'è bisogno che io ripeta cose che sono state esaurientemente esaminate nel dibattito di otto anni fa da questi stessi banchi. Da un'analisi di quel genere della società romana si deve partire, se si vuole che a Roma le cose comincino a cambiare.

Anche degli strumenti legislativi, di quelli già disponibili come di quelli proposti dei quali ci auguriamo l'imminente approvazione, occorrerà fare un uso diverso da quello proposto dall'assessore con accenni in verità troppo sommari. A proposito della legge 167 per l'acquisizione di aree destinate alla edilizia economica e popolare, recentemente approvata dal Parlamento, l'assessore ha avuto la buona idea di tacere in aula una frase pronunciata in commissione, secondo la quale l'Amministrazione avrebbe inteso avvalersene solo per le iniziative di enti e istituti pubblici operanti in questo settore. Tacere non basta; bisogna affermare esplicitamente che di tali disposizioni, come dell'art. 18 della Legge Urbanistica, l'Amministrazione si servirà per quanto possibile allo scopo di dirigere, attraverso la sua iniziativa, l'attività anche privata di urbanizzazione. Gli orientamenti dell'Amministrazione non possono divergere dai princípi cui si ispira la proposta di nuova legge urbanistica, se il governo che l'ha redatta e che ci auguriamo la sottoponga al Parlamento entro questa legislatura, è sostenuto dalle stesse forze politiche che compongono la nostra Giunta. È bene non dimenticare che la lotta contro la speculazione fondiaria costituisce il campo dove si misurerà, alla fine dei conti, se sarà dato o meno inizio a un nuovo corso dell'urbanistica romana; e che le forze capaci di decidere i provvedimenti che la legge consente, in questo Consiglio ci sono.

8. Mi pare che, mentre si dimostra scarsa fiducia negli strumenti di legge — definiti dall'assessore tutt'altro che perfetti — si abbia invece fiducia eccessiva per dirigere lo sviluppo citta-

dino dopo l'adozione del piano nel meccanismo dei tempi di attuazione e nella creazione di nuovi organismi tecnico-amministrativi o tecnico-politici incaricati di proseguirne la particolareggiata elaborazione e di sovraintendere alla sua esecuzione.

La successione delle varie fasi di attuazione programmate non dà in genere garanzie sufficienti di essere rispettata, per il posto che la legge le dà nel quadro delle varie disposizioni previste in un piano. In particolare le promesse di fedeltà alla successione dei tempi, per quanto siano solennemente proclamate dall'assessore Petrucci, non bastano affatto a renderci tranquilli. L'Amministrazione Capitolina — e nell'espressione comprendo anche l'apparato municipale — non ha alle spalle una tradizione neppure breve di perseveranza negli indirizzi decisi, tale da affidarle un cosí ampio mandato discrezionale. Poi tutte le Giunte possono cambiare e, se è vero che cambiata la Giunta si può cambiare il piano, non vedo perché si debba lasciare la possibilità di farlo attraverso un meccanismo tanto semplice e rapido come quello dei tempi di attuazione.

L'assessore ha dichiarato che la proposta molto complessa e alquanto macchinosa di centri, comitati, gruppi di lavoro, uffici speciali e ordinari, incaricati di portare avanti i piani e progetti urbanistici per la nostra città, fa parte integrante della relazione del piano. A mio parere sarebbe meglio stralciarla. Per quanto mi renda conto dell'utilità di legare l'adozione del piano alle decisioni riguardanti simili organismi proposti alla sua attuazione, non si può dimenticare il limite del tempo a nostra disposizione, che non consente in alcun modo di discuterne con l'approfondimento necessario.

Quindi rimando a un successivo dibattito le molte cose che avrei da dire su questo punto specifico, e mi limito a dichiarare che da parte nostra non c'è nulla in contrario alla formazione di nuovi organismi, a condizione che si parta, come premessa indispensabile, dalla riorganizzazione degli uffici municipali ordinari che operano in questo settore.

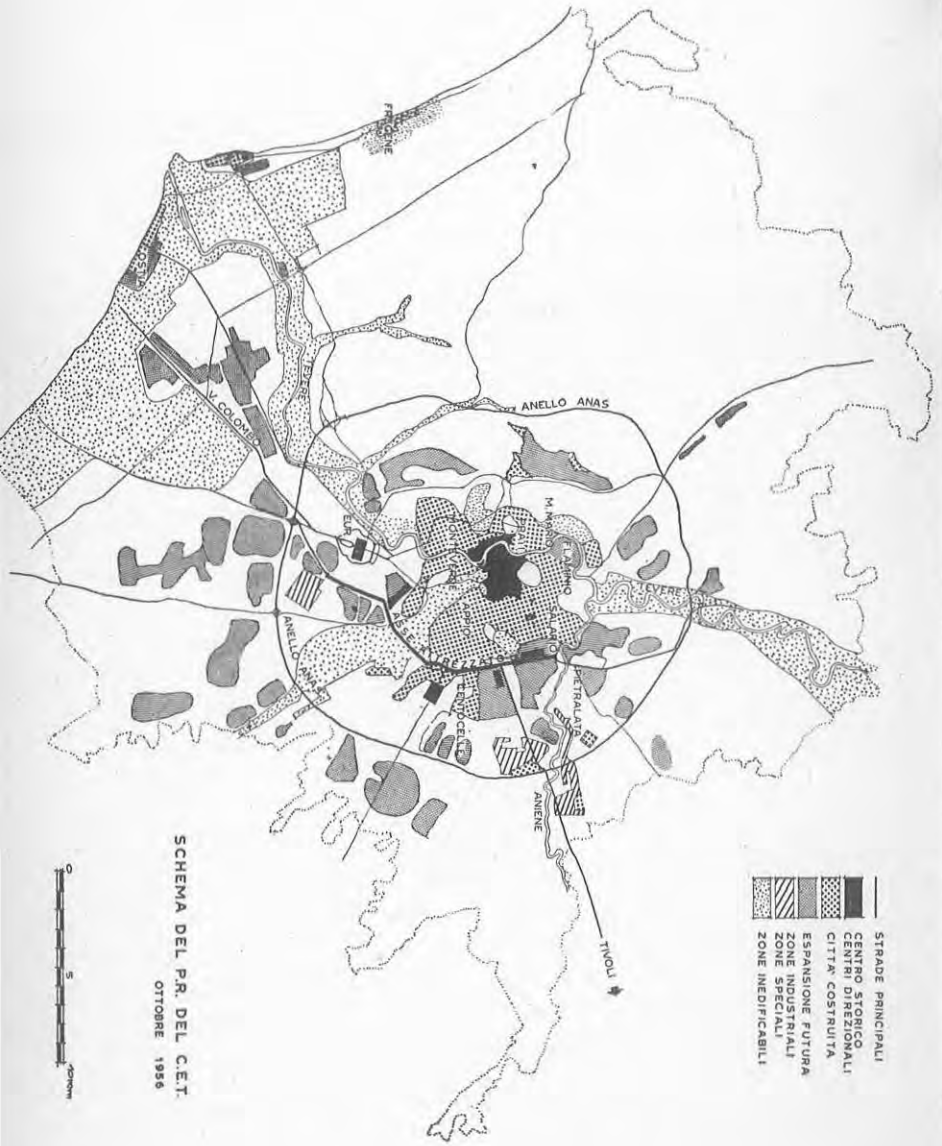
9. Anche io potrei concludere il mio intervento con un appello ripetutamente rivolto in quest'aula da un illustre urbanista che qui mi ha preceduto, quando ammoniva il Consiglio

che era in gioco « l'ultima occasione » per salvare Roma. Non lo ripeterò, non solo perché quell'invocazione rischierebbe di diventare il proverbiale « Al lupo! Al lupo! », ma perché credo sia necessario il coraggio di guardare in faccia la realtà, per riconoscere che l'ultima occasione per salvare l'urbanistica romana è passata da un pezzo: forse da trent'anni; certo da quindici.

Dal '53, data di inizio del dibattito urbanistico in Consiglio ad oggi — secondo un'espressione che sinceramente dispiace sia sfuggita all'assessore — gli anni non sarebbero trascorsi invano, perché avrebbero portato a un sempre maggiore approfondimento degli studi urbanistici. Ma durante questi anni la città è continuata crescere abbandonata al disordine, compromettendo sempre di piú la possibilità di essere efficientemente riorganizzata! La situazione urbanistica romana è ormai viziata da deficienze di fondo, che a questo punto sono difficilmente eliminabili in modo completo. La città è come un organismo affetto da una malattia cronica, di cui si possono contenere gli effetti; ma il risanamento totale esigerebbe un costo cosí alto che appare per ora impensabile.

Le conseguenze le scontano i cittadini; e se esiste, come ha detto il Sindaco, un debito municipale « invisibile » che grava in parte sull'Amministrazione, ve ne è un'altra parte meno « invisibile » che gli abitanti pagano in tante difficoltà incontrate nella loro vita quotidiana.

Di fronte all'urgenza sempre maggiore dei problemi posti da questa situazione che, non nascondiamocelo, è estremamente grave, non bastano misure particolari, passi avanti parziali o una buona amministrazione ordinaria; occorre da oggi una svolta decisiva che rinnovi radicalmente gli indirizzi della politica urbanistica.



Piero Della Seta

Gli interessi della grande proprietà urbana nel progetto di nuovo piano regolatore

Non farò anche io la storia — che è già stata fatta da altri in questo dibattito, anche se in modo diverso e da punti di vista diversi — del Piano regolatore di Roma e delle vicende urbanistiche della città in questi dieci anni. Voglio però fare anche io una premessa: *la posizione nostra verso il complesso di documenti che vengono presentati non è stata e non è globalmente e pregiudizialmente negativa.*

Noi partiamo dalla constatazione che in questo progetto vi sono alcune cose nuove rispetto al piano del 1959: quali la diversa sistemazione delle zone verdi, alcune norme tecniche relative alla tipologia edilizia, misure e norme per ottenere, in alcune parti della città, la riduzione della densità degli insediamenti. Ma soprattutto vi sono alcune scelte volte a dare, nelle intenzioni, una nuova struttura all'organismo urbano e favorevoli allo schema di un decentramento della città nelle sue attività direzionali: l'asse attrezzato, come cardine della ristrutturazione della città, i centri direzionali e gli insediamenti direzionali lungo l'asse attrezzato a est, il vincolo della destinazione d'uso, l'affermata esigenza, nella relazione, di una apertura del piano verso il territorio.

Non saremo certo noi a sottovalutare queste affermazioni contenute nel piano, noi, che proprio per queste cose tre anni fa, nel 1959, ci siamo battuti; proprio queste scelte, i centri direzionali ad est, la riqualificazione dei quartieri situati in tutto l'arco orientale della città, l'asse attrezzato, come cardine della ristrutturazione urbana, abbiamo sostenuto.

Detto questo, il problema è per noi che questi fatti nuovi e queste scelte appaiono contraddette, ma vorrei dire di piú, appaiono *annullate* da altri fatti e da altre previsioni contenute nel piano.

Il problema sorge per noi dal fatto che ci troviamo di fronte non tanto ad un punto di compromesso fra due posizioni diverse, ma piuttosto di fronte alla contrapposizione di due fini diversi, di due volontà diverse e opposte l'una all'altra, una delle quali, quella che ripropone la soluzione vecchia del piano Cioccetti, risulta tale da travolgere e da soffocare l'altra, quella che vorrebbe dare un nuovo volto alla città, in contrasto con le scelte che erano, appunto, nel piano Cioccetti. È su queste *contraddizioni* che io anche voglio sviluppare il mio intervento, allo scopo — ripeto e preciso — non di combattere, di impedire le soluzioni giuste contenute in questo progetto, ma, al contrario, per rendere queste soluzioni possibili e realizzabili.

La prima di queste contraddizioni è stata già esaminata dal consigliere Melograni: mentre il piano prevede una ristrutturazione della città verso la parte orientale di essa, con la costruzione della grande strada di scorrimento (asse attrezzato) e con la creazione dei centri direzionali nelle zone di Centocelle e di Pietralata, è invece in direzione sud — per intenderci nella zona dell'EUR — che sono previsti dal piano il massimo dei nuovi insediamenti, cioè dei futuri quartieri. Le nuove abitazioni che dovranno sorgere nei prossimi 20 anni, dovranno infatti ripartirsi secondo queste proporzioni: il 40% a sud, il 30% ad est, il 15% a nord ed il 15% ad ovest, secondo le percentuali che furono già poste alla base del bocciato piano Cioccetti.

Tra questi due fatti vi è, ripetiamo, un contrasto sostanziale; nel senso che non si tratta di una semplice soluzione di compromesso, ma di una soluzione che, se dovesse rimanere, renderebbe molto probabilmente impossibile l'attuazione delle opere perviste nella parte orientale della città. La realizzazione della grande arteria di scorrimento, la creazione dei centri direzionali ad est, appaiono a noi ancora come soluzioni decisive per *rompere* definitivamente lo sviluppo continuo e a macchia d'olio dell'abitato, per assicurare l'apertura della città verso il territorio, per qualificare, anche, i quartieri sorti in questi anni nell'arco orientale — tra la via Tiburtina e la via Appia — e che sono i piú popolati ed i piú « popolari ». Prevedere i nuovi insediamenti residenziali soprattutto nella zona sud — dove già esiste un centro direzionale attrezzato ed in pieno sviluppo, quale è l'EUR — significa in effetti contrastare quelle soluzioni, significa in pratica renderle impossibili; significa aumentare la forza d'attrazione esercitata dal centro dell'EUR.

Questa questione noi l'abbiamo sollevata ripetutamente, in seno alla commissione consiliare e in aula; ma l'assessore all'urbanistica Petrucci l'ha scartata con molta decisione, affermando che questo delle percentuali degli insediamenti è un punto intoccabile, che questi — ha detto esattamente — « sono i cardini sui quali poggia il piano », e sono cosa ormai indiscutibile, in quanto si tratta delle stesse percentuali suggerite a suo tempo dall'Istituto nazionale di urbanistica, accettate dall'amministrazione comunale nel piano del '59, ed ora confermate in questo progetto.

(*Interruzione dell'assessore*: « Sono un elemento di legittimità.)

Questo dunque significa che per l'assessore vi è una sostanziale indifferenza di fronte alle due soluzioni: quella che viene oggi proposta e quella che era contenuta nel famigerato piano del '59. Proprio il motivo che dovrebbe consigliare a modificare queste previsioni, è da lei richiamato a sostegno della loro legittimità.

Ma la cosa che soprattutto sorprende è che di fronte alla questione delle *percentuali* — che noi riteniamo sostanziale, perché non è certo indifferente stabilire in quale direzione dovrà svilupparsi la città nei prossimi 20 anni — non si fornisca da parte dell'assessore e della Giunta alcuna spiegazione tecnica, non ci si preoccupi minimamente nemmeno di accennare ai criteri urbanistici che avrebbero consigliato di mantenerle inalterate; ci si limita ad eludere il problema, a considerarlo tabù: « questi sono i punti fissati a suo tempo, e perciò non possono essere discussi! ».

La spiegazione naturalmente c'è, e piú avanti ci torneremo;

essa va però ricercata altrove, al di fuori dei concetti e dei criteri urbanistici. Il fatto è che per modificare queste percentuali e dare un volto diverso alla città di domani ci sarebbe da fare una cosa molto semplice, occorrerebbe eliminare taluni insediamenti che furono previsti e inseriti nel piano del '59; bisognerebbe cioè togliere alcune di quelle tenute che nel famoso piano Cioccetti furono inserite come zone residenziali e che in questo grafico sono riconfermate tutte, tali e quali. Proprio quello, evidentemente, che non si è voluto fare.

Una città di cinque milioni di abitanti?

Vorrei ora passare al secondo punto: al problema, affrontato nella relazione e nel grafico, della pianificazione territoriale, delle relazioni della città con il territorio, vorrei soprattutto esaminare il problema, a questo collegato, delle dimensioni che si vogliono dare alla città, problema che a noi pare decisivo. È qui, che il progetto appare soprattutto lacunoso e contraddittorio; contraddittorio con una parte degli stessi documenti che vengono presentati al nostro esame.

Credo che affrontando questo complesso di uestioni, si debba partire da quelle che sono le piú recenti, e oggi anche prevalenti, acquisizioni della scienza urbanistica e della politica, da quelli che sono gli stessi orientamenti dell'attuale maggioranza governativa, che nella pianificazione territoriale vedono un punto cardine della pianificazione urbanistica, e individuano nella regione la dimensione piú giusta, se non sempre la dimensione ottima, per la pianificazione territoriale. La pianificazione territoriale, in altri termini, deve coincidere con la pianificazione urbanistica del territorio regionale. Queste posizioni affermano la stretta relazione che deve, e non può non esistere, tra la pianificazione urbanistica e una politica di programmazione; e vedono nella politica di programmazione e di pianificazione — penso a talune formulazioni del ministro La Malfa, nonché allo stesso progetto di nuova legge urbanistica Sullo [1] — lo strumento per

[1] Vedi gli articoli 1 e 6 del testo riportato in appendice, pp. 123-124. Nel suo libro *Grandi città e aree metropolitane in Italia* Alberto Acquarone afferma che « è solo attraverso la pianificazione su scala regionale che sarebbe possibile attuare in maniera razionale e socialmente utile quel vasto decentramento urbano, articolato intorno alle cosí dette città satelliti delle grandi metropoli, che in tutti i paesi i piú progrediti è stato riconosciuto come la migliore soluzione del sempre piú assillante problema dell'espansione illimitata delle metropoli stesse. È chiaro infatti che i princípi informatori e le grandi linee direttrici della dislocazione su di una scala sufficientemente vasta delle varie attività economiche e della conseguente creazione di nuove comunità urbane nelle località piú appropriate, non possono e non devono essere dettate dai piani intercomunali (e ancor meno, ovviamente, dai piani regolatori generali dei singoli comuni), che non hanno un raggio d'azione abbastanza esteso e sono concepiti per funzioni diverse, piú propriamente urbanistiche che non di organizzazione e pianificazione delle attività produttive mediante una meditata politica di insediamenti. Questo è piuttosto il compito, per l'appunto, dei piani regionali, che è augurabile non tardino a diventare un fatto operante, grazie anche alla creazione delle regioni a statuto normale previste dalla carta costituzionale, in modo da formare la cornice entro cui possano a loro volta acquistare un piú organico rilievo i piani intercomunali e, al di sotto di questi, i piani regolatori generali » (*op. cit.*, Zanichelli, Bologna, 1961, p. 137.).

eliminare i maggiori squilibri esistenti nel territorio, provocati dal modo come è avvenuta l'espansione; (noi diciamo dal fatto che si è avuta una espansione guidata fondamentalmente dai monopoli).

Ora, sotto questo aspetto, l'elaborato che viene presentato al nostro esame appare assolutamente in contrasto con le esigenze di una pianificazione territoriale regionale e di una politica di programmazione economica; esigenze che, se sono valide per tutto il territorio nazionale, nel caso della nostra regione, per le condizioni eccezionali nelle quali si presenta il rapporto capoluogo-regione, per l'intensità delle spinte migratorie che vi si manifestano, appaiono assolutamente irrinunciabili e indilazionabili.

Come vengono affrontati nel progetto proposto questi problemi? La prima questione che sorge è quella relativa alle dimensioni che nel piano vengono fissate per lo sviluppo futuro della città.

In seno alla commissione consiliare, dopo molte insistenze, ci è stata fornita una tabella, nella quale si dice che sono previsti nel piano nuovi insediamenti per due milioni di abitanti. Credo che questa cifra possa essere tranquillamente portata a

due e mezzo, tenendo conto che nella tabella citata è del tutto ignorato l'Agro romano, ed inoltre gli insediamenti previsti nella zona D — in pratica la zona degli attuali *quartieri* — sono senza dubbio di gran lunga inferiori alla realtà (è questa la zona dove continuano ad aver vigore i piani particolareggiati vigenti, che hanno consentito fino ad oggi, e che purtroppo consentiranno ancora, densità di insediamento molto elevate, persino di 6-700 abitanti per ettaro).

Comunque, le dimensioni previste da questo progetto sono per una città di 4 milioni e mezzo-cinque milioni di abitanti. (Ma anche se si trattasse di 4 milioni-4 milioni e duecentomila il discorso in sostanza non muterebbe.)

Questa è dunque la dimensione che è prevista per la città. La relazione al piano dice che uno dei documenti presi in esame dagli uffici e dalla commissione dei cinque, e posti alla base di questa progetto, è lo studio per il piano intercomunale.

Per l'esattezza, il piano intercomunale partiva esattamente dall'obiettivo opposto a quello che è contenuto in questo piano regolatore. La commissione che elaborò lo studio di piano intercomunale (leggasi alle pp. 44 e 45 della relazione) riteneva eccessivo lo stesso sviluppo previsto dal piano Cioccetti del '59, che era *limitato a soli* 1.020.000 *nuovi abitanti* e considerava la opportunità che una parte di tale incremento fosse attratta verso zone esterne al territorio del comune di Roma. « Nella ripartizione dei carichi dell'integrale incremento demografico tra l'area urbana di Roma ed il suo territorio — si legge a pag. 44 della citata relazione — è bene alleggerire al massimo possibile la città di Roma e ciò per le ragioni già note, e cioè per il suo equilibrio sociale, per la salvaguardia dei suoi tipici valori, dei caratteri storici e spirituali. » Esaminando nel concreto le cifre del piano del '59, la relazione affermava che la previsione di un milione e ventimila nuovi abitanti, per i prossimi 10-15 anni, doveva essere innanzi tutto ridotta a 600.000 abitanti; questi seicentomila abitanti si doveva inoltre cercare di farli insediare nel comune di Roma, *o fuori di esso.*

Il ragionamento che era alla base dello studio di piano intercomunale era comunque questo: creare attorno a Roma, attra-

verso lo sviluppo di insediamenti industriali, alcune zone di filtro o « *fasce frenanti* » che avessero appunto lo scopo di parzialmente assorbire, di « filtrare » l'emigrazione che gravita sulla capitale, proveniente dalla regione e dal mezzogiorno; e a questo scopo prevedeva determinate misure. (Misure che io personalmente — è questa una discussione che non è stata ancora mai fatta — ritengo non fossero assolutamente risolutive, al contrario. Ma questo è un altro discorso.)

In questo progetto si prevede invece che nello spazio di ventitrenta anni la popolazione di Roma addirittura raddoppi, aumenti cioè di altri due milioni di abitanti.

In ogni caso, anche assumendo a base del calcolo il termine di trenta anni, rimane questa previsione eccessiva di oltre 2 milioni di abitanti, che va al di là persino dell'attuale, eccezionale ritmo di aumento della popolazione; e ciò nel momento in cui uno dei problemi che è di fronte a coloro che vogliono intervenire con una politica di programmazione e di pianificazione territoriale, è proprio quello di cercare di diminuire questo squilibrio tra la città capoluogo ed il resto del suo territorio.

Fissare una simile prospettiva di sviluppo per la città significa, a me pare, rinunciare in partenza ad ogni pianificazione territoriale, ad ogni politica di programmazione: in definitiva, ad ogni azione che tenda appunto a superare l'attuale, abnorme rapporto esistente tra la capitale e la sua regione; significa basarsi sulla continuazione indefinita degli attuali ritmi di sviluppo, addirittura intensificandoli, se si calcola che oggi l'aumento della popolazione a Roma si aggira sui 60-70 mila abitanti all'anno; significa puntare, nella sostanza, alla esasperazione di tutti i rapporti, sia interni alla stessa città, sia esterni, della città con il suo territorio.

Né credo possa obiettarsi che si tratta soltanto di una previsione provvisoria, basata cioè sulle condizioni *attuali* dei rapporti tra la città e il suo territorio regionale, ma suscettibile di revisione non appena tali condizioni siano modificabili nel quadro di una avviata pianificazione territoriale. Perché è per me del tutto evidente come questa previsione *di per sé* rappresenta un fattore attivo nella dinamica dei rapporti tra la città e il ter-

ritorio: per le forze economiche e gli interessi che essa mette in movimento, per la mole diversa di investimenti privati e pubblici che comporta; per la considerazione ovvia, in sostanza, che un piano regolatore è già uno strumento di intervento e di direzione economica. Un piano di queste dimensioni, in altre parole, rappresenta di per sé solo una precisa scelta, che non può non comportare determinate conseguenze negative nello sviluppo dei rapporti tra la città e il territorio.

Potremmo chiederci quale è il motivo che è alla base di queste dimensioni eccessive previste dal piano. Ma anche in questo caso, non abbiamo avuto risposta a questo quesito; non vi è stata contrapposizione di argomenti, di indirizzi urbanistici. La questione è stata praticamente elusa. Il fatto è che, anche qui, la spiegazione dovremo ricercarla altrove, considerando cioè in qual modo la configurazione di questo piano è stata ottenuta, quale il meccanismo messo in movimento per correggere e modificare il piano del 1959. Il criterio non è stato quello di rifarlo daccapo, di rivedere di nuovo quali dovessero essere le nuove zone di urbanizzazione. No. Si è partiti dal principio di lasciare inalterato tutto quello che era previsto nel piano del 1959. Naturalmente, per bilanciare la configurazione generale del piano, si sono dovuti prevedere altri insediamenti nella zona orientale del territorio comunale; poi, per riportare le cose al rispetto di quelle famose percentuali cui si è fatto cenno, ne sono stati aggiunti altri alla zona sud. E così, attraverso queste aggiunte successive, derivanti dal fatto che non si è potuto o voluto toccare nulla delle previsioni che erano già nel piano Cioccetti, si è pervenuti a questa configurazione e a queste dimensioni assurde per la città.

Piano regolatore e pianificazione territoriale

È un fatto che il comune di Roma, su questo tema della pianificazione territoriale, si è sempre trovato in ritardo rispetto ai tempi. All'inizio del 1952, quando si iniziò l'esame del nuovo piano regolatore per la città, fu proposto dai consiglieri comunisti di promuovere anche lo studio di un piano intercomunale,

e la proposta fu scartata dalla maggioranza di allora. Successivamente nel 1957-58, fu proposto, sempre dalla sinistra, di abbinare nella discussione le due cose, piano intercomunale e piano regolatore. Si varò invece il piano regolatore e si rinviò la redazione del piano intercomunale; mentre i due elementi erano a nostro parere inscindibili.

Oggi si presenta un piano regolatore abbinato alle conclusioni del piano intercomunale, quando il piano intercomunale, nel modo come esso venne redatto nel 1959-60, appare ormai nettamente superato. Il fatto è che lo studio di piano intercomunale elaborato dalla nota Commissione nominata dal ministero era in realtà non un piano intercomunale — con i criteri, con il contenuto che la legge del 1942 dà al piano intercomunale — ma era un « piano territoriale », che prospettava alcune soluzioni che sono di pertinenza — a norma della legge del 1942 — del « piano territoriale », faceva alcune scelte — relative alla destinazione del territorio a determinate attività economiche — che sono di competenza del piano territoriale. Con questa differenza, che queste determinazioni venivano prese entro limiti territoriali molto particolari, in pratica il territorio della provincia di Roma, piú quella coda a sud, nella provincia di Latina; il che costituiva già una prima scelta, in contrasto con gli orientamenti che oggi sono alla base delle acquisizioni piú recenti (vi risparmio la lettura del progetto di nuova legge urbanistica), che vedono nel territorio regionale la dimensione giusta per la pianificazione territoriale. In secondo luogo, quanto al suo contenuto, quello studio di piano intercomunale si limita sostanzialmente alla previsione di nuovi insediamenti industriali, ignorando completamente i problemi degli altri settori dell'economia, sottovalutando in modo particolare i problemi dell'agricoltura.

Infine, per quanto riguarda le opere infrastrutturali, lo studio si preoccupava esclusivamente della rete viaria, programmando alcune grandi opere stradali, capaci di « eccitare » i territori prescelti per i nuovi insediamenti industriali. Tutto il resto, che pure è di competenza e del piano territoriale e del piano intercomunale, era ignorato: ignorati completamente gli altri problemi delle comunicazioni — per esempio delle comu-

nicazioni di massa ferroviarie non su strada — ignorati i problemi degli altri servizi.

(E alludendo ai problemi dei servizi, penso di toccare un punto sul quale occorrerebbe riflettere di piú; perché non c'è dubbio che se noi siamo a Roma giustamente preoccupati del fatto che tutti i quartieri della città siano dotati dei servizi pubblici e sociali nella misura necessaria ad un livello di vita civile per gli abitanti, forse — non è un'assurdità — credo che ancor di piú dovremmo preoccuparci perché queste attrezzature e questi servizi siano previsti e realizzati nel territorio circostante alla città. In quanto uno dei motivi sostanziali — non il solo e forse non il principale, anzi sicuramente non il principale — ma uno dei motivi decisivi che sono alla base della spinta immigratoria e dell'attrazione che Roma esercita verso il retroterra e verso tutto il mezzogiorno è data proprio dal dislivello enorme che esiste nelle attrezzature civili, nelle attrezzature per i servizi pubblici, fra la capitale e il suo entroterra.)

Per concludere su questo argomento, la mancanza di questa visione territoriale, la mancanza di una prospettiva regionale, appare l'elemento indicativo, e che ha conseguenze dirette nel progetto di piano regolatore che stiamo esaminando. Anzitutto, nel momento stesso in cui si afferma, come si legge nella relazione, la necessità di proseguire gli studi per quanto riguarda il territorio e si sollecita la costituzione di un centro permanente per la pianificazione territoriale, riconoscendo l'insufficienza degli studi fino ad ora condotti, io mi domando quale senso abbia elaborare un piano che, e per le dimensioni e per la previsione a lunga durata — addirittura trent'anni — si presenta come un complesso di soluzioni definitive, che dovranno quindi essere certamente riviste nel momento in cui affronteremo il problema della pianificazione regionale.

Vorrei fare solo un esempio, e termino su questo punto.

Quali sono i criteri in base ai quali i servizi ospedalieri sono stati previsti in questo progetto? Proprio in questo momento i problemi della riforma ospedaliera sono in discussione alla Camera. In seno alla commissione competente — come riportavano i giornali del 9 agosto 1962 — si è delineato un accordo unanime su di un punto, sulla necessità cioè che i piani ospedalieri siano dei « *piani regionali* »; dimensionati cioè in modo da tener conto delle necessità di tutta la regione, e distribuiti, nelle attrezzature, in tutto il territorio regionale. Questo criterio non è stato tenuto certo presente nella redazione di questo piano.

Non si vuole qui certo sostenere che per aspettare il piano regionale non si debba dotare Roma delle attrezzature necessarie; il quesito che poniamo è un altro: attualmente, sulle attrezzature ospedaliere della città di Roma, gravitano in fortissima misura degenti non di Roma, che vengono da tutta la regione ed anche da altre regioni. Ci si chiede se i calcoli che sono alla base di questo piano per prevedere i posti-letto necessari, siano stati fatti tenendo conto della sola popolazione di Roma, o dei pesi che gli ospedali romani attualmente devono sopportare.

Questo è uno dei tanti problemi che non può essere trattato senza inquadrarlo in una prospettiva ed in una dimensione regionale.

Le tecniche della speculazione fondiaria

Affrontiamo ora la questione della politica urbanistica e degli strumenti ai quali si deve ricorrere nella lotta alla proprietà fondiaria. È ovvio ripetere che questa è una delle questioni decisive di questo piano, ed in generale, di ogni piano regolatore.

Il capogruppo del PSI, nel suo intervento, ha affrontato con forza questo problema; ha detto che « si tratta qui di fare una scelta politica », « si tratta di scegliere fra la grande proprietà terriera e il resto della società, e le altre forze della stessa proprietà capitalistica. » Ha aggiunto anche: « il rinnovamento di Roma deve passare attraverso la sconfitta della proprietà fondiaria e delle forze politiche che l'appoggiano. »

Affermazioni giustissime, che condividiamo in pieno. Soltanto che non riusciamo a vedere in che misura queste affermazioni si riflettano nella relazione e nei documenti allegati al piano, soprattutto nella relazione che è stata letta dall'assessore. E non si riesce a comprendere come, fatte queste affermazioni, il rappresentante socialista possa poi concludere che il piano pro-

posto, anche per questa parte, è accettabile e buono; perché, da questo punto di vista, la relazione dell'assessore è stata particolarmente carente, particolarmente « vecchia », aderente al passato.

E qui siamo pienamente d'accordo che si tratta di una scelta tra due linee; una è la linea che noi abbiamo sempre sostenuto, la linea del recente congresso di urbanistica [1], la linea che sta alla base del progetto di nuova legge urbanistica Sullo: la sola che consenta al comune di dirigere effettivamente l'urbanizzazione, di battere la speculazione, di impedire soprattutto che i costi ingenti di urbanizzazione dei nuovi quartieri siano pagati dalla collettività.

L'altra è la linea vecchia, la linea che non permette di fatto alcuna direzione, la linea che apre le porte alla proprietà fondiaria e *si mette d'accordo con essa.*

Ogni compromesso tra queste due linee è, a mio parere, impossibile.

La relazione dell'assessore, a questo proposito, si muove sostanzialmente sulla linea vecchia. Vorrei dire che, scorrendola attentamente, non ritengo si trovi qualche differenza di sostanza fra questa relazione e quella che accompagnava il piano regolatore del 1959. Si comincia con l'enunciare una strana teoria, secondo la quale la speculazione sarebbe opera di piccoli avventurieri; e sarebbe, se ho ben capito, proprio il comune, con l'incertezza delle sue previsioni urbanistiche, a trasformare degli onesti investitori in speculatori.

A me pare che la speculazione nasca esattamente dall'opposto. Gli speculatori sulle aree possono speculare proprio perché hanno, in generale, un'assoluta certezza di quello che farà il comune. Abbiamo incontrato tanti esempi di questo genere, nel passato recente e ne abbiamo anche ora piú di uno sott'occhio, per dimostrare che è cosí esattamente che vanno le cose.

[1] Il IX Congresso regionale dell'Istituto di urbanistica si è svolto a Milano nei giorni 23, 24 e 25 novembre 1962, con relazioni dei proff. Saraceno, Piccinato, Samonà, Quaroni, Gasparini, Astengo. Il congresso aveva per tema: « Programmazione di sviluppo economico e pianificazione urbanistica ». In appendice riportiamo gli ordini del giorno che sono stati votati dal congresso.

L'assessore annuncia poi la inclusione nel piano presentato — per vararle subito, nel primo biennio di attuazione — di tutte le convenzioni e lottizzazioni avviate e preparate, ma non ancora approvate; (si tratta di sette o otto convenzioni pendenti). E per l'avvenire, oltre cioè a queste 7 o 8 lottizzazioni, si afferma l'intenzione di ricorrere indifferentemente, per la esecuzione del piano, o al piano particolareggiato oppure ad accordi con i proprietari, attraverso la stipula di altre convenzioni. Fatto questo discorso, si accenna soltanto alla fine — e soltanto di scorcio — all'eventuale ricorso ad altri strumenti, quali l'articolo 18, quali la legge Sullo, quali la legge n. 167, che peraltro si ha cura di presentare nel suo aspetto piú limitativo, di provvedimenti per gli enti preposti all'edilizia popolare, rinunciando al suo aspetto sostanziale, di strumento valido per intervenire sul mercato delle aree e per dirigere l'urbanizzazione dei nuovi quartieri.

Sorprende in verità non poco constatare che, proprio nel momento in cui nell'ambito della stessa maggioranza governativa e da parte di un ministro democristiano è stato varato un documento quale è quello del progetto di nuova legge urbanistica — documento che afferma finalmente un concetto profondamente innovatore nella materia, prevedendo *l'esproprio di tutte le aree* che sono investite dall'espansione edilizia — da parte dell'attuale Giunta di *centro-sinistra* esca invece un documento che in proposito non si discosta quasi affatto dalla posizione vecchia, e che comunque questa posizione innovatrice cerca di metterla in un angolo, quasi di ignorarla.

Ma entriamo nel merito. Si è parlato della proprietà fondiaria; vediamo di dare qualche nome a questa proprietà, vediamo con chi abbiamo a che fare; credo che questo sia interessante, perché anche da ciò dipenderà, a nostro parere, il modo come dovremo muoverci.

Abbiamo chiesto, noi comunisti, in seno alla commissione speciale — esattamente nella seduta dell'8 settembre — che fossero forniti i dati catastali relativi alle zone previste per le nuove espansioni del piano. Ci è stato risposto dall'assessore all'urbanistica che questo era un lavoro impossibile a compiersi, perché si trat-

tava di una lunga ricerca da fare al catasto. (Basterebbero due ore, tutto sommato!)

E quasi l'assessore si sorprese di questa nostra richiesta, perché sostenne che oltre tutto queste notizie erano inutili, in quanto i criteri cui si era ispirato chi aveva redatto questo piano erano criteri puramente urbanistici, che prescindevano evidentemente dalla figura dei proprietari. (Io dico che a me sorprende il contrario. Sorprende cioè che un piano regolatore in generale — *ed in modo particolare il piano regolatore di Roma* — venga redatto senza conoscere ufficialmente questi dati e queste informazioni catastali.)

Donna Elvira Pallavicini e la Congregazione dei Missionari

Dunque, secondo l'assessore, sarebbe il comune con la sua incertezza a trasformare gli investitori in speculatori. Ed allora vediamo di dare un volto a questi speculatori, o « *investitori mancati* »; vediamo di ricostruire qualche vicenda.

Innanzi tutto sarebbe utile esaminare l'elenco delle otto convenzioni che si propone di inserire nel piano.

Vi è compresa la lottizzazione della tenuta di Capocotta, la Marina reale, fatta dalla Compagnia Sviluppo Marina Reale, cioè dai Savoia che ne sono gli attuali proprietari.

Vi è poi la lottizzazione della Nuova immobiliare romana, la NIR. La storia di questa società credo valga la pena di raccontarla brevemente, perché mi pare dimostri a sufficienza quale sia il meccanismo che dà origine a certe operazioni di speculazione.

Questa società è di proprietà della principessa Elvira Pallavicini, la quale possiede una tenuta di 160 ettari al 13° km. della via Colombo, uscendo da Roma, sulla destra. La principessa Pallavicini è di fatto la proprietaria della società, le azioni sono intestate alla figlia; tutto ciò può essere verificato consultando l'atto notarile depositato al Tribunale commerciale, relativo alla assemblea degli azionisti del 18 aprile 1959 (atto - notaio Giuliani.)

A questa assemblea la principessa si presentò con la proposta di procedere alla lottizzazione della tenuta:

« La lottizzazione in programma — si legge nell'atto — prelude alla creazione di una zona residenziale ed in conseguenza si prospetta per la società la responsabilità di predisporre quelle istituzioni collettive che, ad integrazione di quanto previsto dal piano regolatore, assicurino agli abitanti della zona una effettiva e confortevole sistemazione anche dal punto di vista non strettamente materiale. » Si aggiungeva quindi che, per non essere essa società direttamente investita da questi onerosi lavori, si ravvisava opportuno di procedere alla cessione ad un qualche istituto di una parte dei terreni.

« È evidente — concludeva la relazione — l'opportunità di porre a titolo gratuito una certa zona a disposizione di una istituzione che, per le sue stesse caratteristiche e finalità, appaia adatta a realizzare, al centro del comprensorio, un nucleo di attività sociali, religiose e sportive, mediante la creazione di una scuola collegio ampiamente dotata. Ma perché tale ente possa reperire i mezzi occorrenti, è necessaria la donazione di una certa aliquota di terreni circostanti che siano appunto suscettibili di utilizzazione economica; l'attenzione dell'organo sociale si è pertanto rivolta alla Provincia Italiana della Congregazione dei Missionari Figli del Cuore Immacolato di Maria che appare degna dell'atto di beneficenza per le sue molteplici attività educative ed assistenziali, e che si appalesa idonea del resto a realizzare nella zona il nucleo prospettato, *la cui presenza non potrà non creare le premesse per l'insediamento di numerose famiglie nella futura zona residenziale.* »

Del resto, ancora piú esplicito, è un secondo documento allegato al primo (l'istanza della principessa al Tribunale per avere l'autorizzazione a vendere a nome della figlia). Vi si legge:

« Premesso che la società... di cui la figlia risulta intestataria è proprietaria di un complesso immobiliare denominato tenuta Mostacciano sul viale Cristoforo Colombo; che a seguito della estensione dell'abitato in quella zona si prevede una redditizia utilizzazione dei terreni di proprietà sociale; che, peraltro tale utilizzazione presuppone, per le norme vigenti del piano regolatore, l'esecuzione di impianti ed opere pubbliche a carico dei proprietari che intendono lottizzare; che la società, non disponendo dei mezzi necessari, in tanto può affrontare oneri cosí gravosi in quanto sia possibile assicurarsi che, col piú rapido sviluppo edilizio della zona, gli impegni che andrà a contrarre potranno in buona parte essere compensati con l'incremento di

valore dei terreni; premesso che la cessione a favore di un ente, particolarmente qualificato, di una parte dei terreni di proprietà sociale appare il mezzo piú idoneo a favorire la esecuzione di opere di pubblica e generale utilità, *con favorevoli ripercussioni sul residuo patrimonio della Società, la quale inoltre, riservataria dell'usufrutto di un quinto sulle aree donate, in caso di vendita di queste avrebbe il beneficio di una parte del prezzo*; che in definitiva, per quanto sopra precisato, la partecipazione della figlia non sarebbe pregiudicata dall'atto che la Società intende compiere, bensí rivalutata come conseguenza del piú favorevole impiego del residuo patrimonio sociale e con le migliori prospettive di sopravvenienze attive oggi esistenti; premesso tutto questo Donna Elvira Pallavicini chiede al Tribunale di autorizzarla ad intervenire all'assemblea dei soci in nome della minore ».

Il Tribunale approvò, in data 21 febbraio '59. L'assemblea dei soci approvò a sua volta. In conclusione, alla Congregazione dei Figli Missionari vennero donati — ma con riserva di usufrutto! — 55 ettari, dei 160 di proprietà sociale [1].

Nel marzo del '59 la lottizzazione in questione fu inserita di sana pianta nelle previsioni del piano Cioccetti come zona di espansione residenziale; l'operazione avendo ricevuto in tal modo un pieno riconoscimento ufficiale.

In questi tre anni la principessa, insieme alla Congregazione dei Missionari Figli, ha provveduto ad avviare la lottizzazione, ha realizzato alcune opere stradali (abusive, si badi, non essendo il piano Cioccetti mai divenuto esecutivo), in qualche caso ha proceduto alle vendite...; anzi, perché il quadro risulti piú chiaro, le vendite dei lotti sono state fatte congiuntamente, dalla rappresentante della Società Nuova Immobiliare e dal rappresentante della Congregazione dei Padri Missionari, ad un prezzo di 3.000-4.000 lire il metro quadrato.

[1] Giova qui notare che questa « donazione » andò completamente esente da ogni pagamento dell'imposta di registrazione, in base alla norma concordataria che stabilisce tale esenzione per « le liberalità che abbiano come scopo *specifico* quello del culto, della beneficienza e dell'assistenza ». Le aree, come è detto di seguito, furono poi rivendute a privati a scopo di sfruttamento edilizio.

Questa lottizzazione dunque, già inserita nel piano del 1959, è stata ora reinserita di sana pianta in questo progetto. *È una delle convenzioni che si invita il Consiglio comunale ad approvare subito, fra le prime cose, entro il primo biennio di attuazione. È una delle sette convenzioni.*

Si può chiamare, questo, un caso di incertezza di previsioni? Direi il contrario. Sapevano molto bene quello che volevano, lo hanno ottenuto. Hanno avuto in questo una certezza matematica. Sorprende però che questa certezza abbia potuto mantenersi anche in questo progetto di piano.

Esaminiamo ora alcuni altri aspetti del piano che ci viene proposto.

La prima costatazione, ripetiamo, è che nella sostanza sono rimaste in questo progetto tutte le aree e le previsioni che erano state incluse nel piano del 1959. A queste ne sono state aggiunte delle altre, arrivando per questa via a quel totale già denunciato.

Un richiamo solo al fatto che le cose son rimaste le stesse anche in quei casi in cui fu rilevato che c'era una coincidenza precisa fra le previsioni a zone residenziali ed i confini di questa o quella tenuta. È ripresentata la zona fra la via di Pineta Sacchetti e la Ferrovia Roma-Viterbo, di proprietà della Società Immobiliare Pineto formata dai Torlonia e dalla Società Generale Immobiliare, per 160 ettari; è riproposta tutta la zona a destra — per chi guarda il grafico — dell'EUR, di proprietà: del Marchese Solaro del Borgo per 50 ettari, e della Società TETA (marchese Gerini e Padri Salesiani) per i restanti 85 ettari. È rimasta la zona del Casaletto, sotto la Villa Pamphili, di cui fu prevista nel 1959 la lottizzazione a servizio esclusivo di alcuni istituti religiosi proprietari delle aree.

Ma passiamo a vedere che cosa succede nelle zone di « nuova » espansione, quelle cioè previste ed aggiunte da questo piano. L'esame risulterà, credo, di qualche interesse, perché — accanto a quelli che conoscevamo ormai come i tradizionali attori della speculazione fondiaria a Roma, accanto alle società immobiliari, alle famiglie della aristocrazia nera e, dispiace dirlo, ad alcuni enti ecclesiastici — fanno la loro comparsa oggi altri personaggi che fino ad ora erano stati relativamente assenti da questa competizione.

Iniziamo dalla grande zona gialla, compresa tra la via Prenestina e la ferrovia Roma-Fiuggi. Questa nuova zona da urbanizzare è situata sulle tenute Tor Bellamonaca e Tor Angela, e risulta tutta quanta di proprietà del signor Romolo Vaselli, il quale possiede qui complessivamente 6-700 ettari.

Ma qualcosa di piú interessante succede in un'altra zona, nel settore sud. In questo quadrante, se sono state sostanzialmente mantenute tutte le previsioni del piano del 1959, qualche altro insediamento è stato aggiunto: uno, per esempio, che si può vedere sotto la città militare della Cecchignola, a sud dell'EUR.

Qui ci troviamo di fronte ad una tipica « coincidenza ». Si tratta di una tenuta che era di proprietà della marchesa Giulia Torlonia, e da questa venduta verso la fine del 1958. Essa fu acquistata per metà, dalla Società Italiana Condotte d'Acqua che ne risulta attualmente proprietaria. (E si badi, la Società Italiana Condotte d'Acqua l'ha acquistata perché, com'essa dichiara nel suo bilancio, « *si prevedeva in quel punto l'espansione del nuovo piano regolatore* ». Un altro esempio di incertezza delle previsioni che sarebbe alla base della speculazione!).

L'altra metà fu venduta dalla Torlonia ad una società milanese, la Immobiliare Cecchignola. Non ho potuto accertare in modo esatto a chi appartenga questa società, ma credo che ciò si possa desumere facilmente costatando che essa ha la sua sede a Milano, *nello stesso stabile e stesso numero civico dove ha la sede la Edison.*

E vengo all'ultima zona residenziale prevista nella parte orientale dal Piano regolatore: la zona compresa tra la via Prenestina e la ferrovia Roma-Sulmona, in prossimità del Fosso dell'Osa, corrispondente alla tenuta Benzone, di proprietà dei marchesi fratelli Del Drago. La tenuta aveva una estensione di 287 ettari e 88, e fu venduta, tre o quattro anni fa, a tre società anonime, anche queste milanesi: la società immobiliare Collatia, la società Litargirio, la società Serena.

In questo caso è facile vedere a chi fanno capo queste società, perché tra gli allegati all'atto di vendita della tenuta sono compresi i verbali delle assemblee dei soci per deciderne l'acquisto; si apprende cosí che ha inizio l'assemblea della società Serena, e che di essa assume la presidenza il presidente della società, il dott. Piero Pirelli. L'assemblea della Collatina ha inizio a sua volta, e di questa assume la presidente il presidente generale Guido Accamo, presenti gli amministratori dott. Vittorio Beltrame e ing. Leopoldo Pirelli. Nella società Litargirio l'ing. Vittorio Beltrame ricopre invece la carica di sindaco.

Mi pare quindi che il quadro divenga a questo punto molto preciso; e credo che esso potrebbe essere anche reso facilmente piú completo, perché sintomi della presenza a Roma, direttamente nel mercato delle aree, dei gruppi dei monopoli italiani, dei monopoli tradizionali, diciamo, della nostra società, non è difficile individuarli anche in altre zone della città, dove troviamo ormai in piú di un caso società milanesi accanto ai nomi tradizionali dei proprietari terrieri della zona e delle società immobiliari piú conosciute, quali la Generale Immobiliare.

I costi di urbanizzazione e il deficit del comune di Roma.

Tale è dunque il quadro che si presenta davanti a noi. Di fronte a questa descrizione dei fatti, certamente qualcuno obietterà; ma dunque, che sorpresa! lo sappiamo bene qual è la situazione della proprietà a Roma; dovunque andiamo troviamo una tenuta dei Del Drago o dei Vaselli, o, che so io, del marchese Gerini! E questo risponde certamente a verità.

Ma appunto per questo diventa decisivo il discorso e la scelta su quella che deve essere la politica urbanistica, la scelta di quelli che devono essere gli strumenti ai quali fare ricorso se si vuole portare a fondo la lotta contro la grande proprietà fondiaria.

Le strade sono due: una è quella che riserva al comune la direzione dell'espansione della città, l'altra è la strada verso la quale sembra propendere l'attuale maggioranza consiliare, cioè di fare accordi con i proprietari. Ma accordi con chi? Accordi con la Pirelli? con Vaselli? con la Edison? con la Immobiliare? Perché allo stato delle cose, questa è la strada che si presenterebbe di fronte a noi, ove si accetti il principio dell'accordo: non è certo la strada per condurre vittoriosamente la battaglia contro la grande proprietà fondiaria.

Noi ne proponiamo un'altra, ed è la strada, ripeto, che corrisponde al contenuto della proposta di nuova legge urbanistica Sullo, la strada che conviene all'amministrazione comunale e non ai grossi proprietari. Proponiamo, cioè, che nell'adozione di questo piano si solleciti innanzitutto l'approvazione immediata del nuovo progetto di legge urbanistica, e intanto si utilizzino le leggi esistenti per vincolare fin da ora queste tenute: l'art. 18 della legge urbanistica vigente e, soprattutto, la legge n. 167 per l'edilizia popolare ed economica [1].

A questo proposito vorrei fare una brevissima parentesi. L'applicazione della nuova legge 167 non può essere rinviata. Se la redazione definitiva del piano previsto da questa legge risulta ormai impossibile entro il termine di adozione del piano regolatore, noi dobbiamo comunque precisare in questa sede che determinate tenute risultano vincolate fin da ora per l'edilizia popolare ed economica. Se rimandiamo viceversa questo vincolo al momento in cui il piano previsto dalla 167 sarà varato, arriveremo tardi; arriveremo, cioè, quando queste tenute avranno già ricevuto un avvaloramento *proprio a seguito dell'approvazione del Piano regolatore e della destinazione che esse qui ricevono di zone edificabili.*

Questa è dunque la linea che deve essere seguita, non quella degli accordi e delle convenzioni con i proprietari delle tenute.

Del ricorso alle convenzioni si è tornato a parlare anche in questo dibattito. Qualcuno le ha volute presentare come lo strumento piú vantaggioso, perché farebbe carico ai proprietari del terreno degli oneri delle opere di urbanizzazione.

Questo significa capovolgere completamente i dati della realtà. Lo abbiamo visto con le esperienze che abbiamo fatto, con le numerose convenzioni che sono state varate nel passato e che hanno lasciato intieri quartieri di Roma privi dei servizi, costringendo poi il comune a correre e a profondere miliardi senza possibilità di rivalsa. La stessa relazione che accompagna questo piano dice del resto che, nel caso di convenzioni da stipulare con i proprietari delle tenute da urbanizzare, si farà carico a

[1] I testi di queste leggi sono riportati in appendice.

questi ultimi delle sole opere di « *urbanizzazione primaria* » (le strade, le fognature, i servizi pubblici, la illuminazione); tutte le altre opere di urbanizzazione — e mi riferisco alle scuole, agli ambulatori, agli edifici comunali, in una parola alla costruzione di tutti quegli edifici pubblici che rendono *abitabile* un quartiere e costituiscono l'onere maggiore — continuerebbero a rimanere a carico del comune. E a questo va ancora aggiunto quel che costituisce il costo generale del piano, il deficit dell'ATAC e della STEFER, le spese generali di urbanizzazione, diciamo pure il costo dell'*asse attrezzato*; tutto questo dovrebbe continuare a gravare sul comune e non su coloro che da queste opere trarranno i maggiori vantaggi [1].

Grava sul comune: cioè, per una parte sulla collettività romana, e per l'altra su quella nazionale; visto che si persiste nel chiedere allo Stato contributi per Roma quando poi si rinunzia a colpire chi c'è qui da colpire e si continua a condurre avanti una politica attraverso la quale taluni accumulano miliardi, che vengono ad essi regalati dalla collettività.

[1] Il costo di urbanizzazione che grava sul comune e sugli altri enti pubblici in conseguenza dell'espansione dell'abitato è stato calcolato in numerosi studi, riportati nel numero della rivista « Mondo economico » del 30 dicembre 1961 dedicato alle « Capitali del miracolo ». *Per ogni metro quadrato di terreno urbanizzato* esso è rappresentato dalle seguenti cifre:

L. 2.667	*per servizi pubblici comunali* (rete stradale, illuminazione, scuole, mercati, centri amministrativi)
L. 1.122	*per servizi pubblici statali o provinciali*
L. 990	*per impianti di comunicazione* (trasporti, telefoni) e *attrezzature sanitarie*
totale L. 4.779	a metro quadro.

E ciò escludendo ogni spesa relativa all'abitazione (che pure, in parte, grava sulle finanze pubbliche) e le spese *generali* di attuazione del piano regolatore.

Limitando pure il calcolo ai soli servizi pubblici di competenza del comune esaminati nella tabella riportata, e considerando che le aree di « nuova espansione » previste dal piano regolatore adottato coprono oltre 10.000 ettari di superficie, si avrebbe un costo totale rappresentato dal prodotto: L. 2.667 × mq. 100.000.000 = *266 miliardi e 700 milioni*; che si aggiungerebbero all'attuale passivo di 370 miliardi ove si continuasse come per il passato a far gravare tali oneri sulla collettività anziché sui proprietari dei terreni che beneficiano della urbanizzazione.

Le convenzioni presentano anche altri inconvenienti. Innanzitutto, esse *avvantaggiano soprattutto i grossi proprietari*: perché non v'è dubbio che è in grado di presentarsi al comune e proporre la stipula di una convenzione accollandosi l'onere di determinate opere, soprattutto e prima di tutto il grande proprietario, non certo il piccolo o l'insieme di piccoli proprietari consorziati.

In terzo luogo, è indiscutibile, le convenzioni *tolgono di fatto al comune l'effettiva direzione della urbanizzazione della città,* per il fatto stesso che la convenzione viene fatta su richiesta del proprietario, quando cioè costui è disposto a farla, e non quando il comune decide di urbanizzare una determinata parte del territorio.

In quarto ed ultimo luogo, il sistema delle convenzioni è il sistema il quale continuerà a far esistere e a *far sorgere nuove borgate,* e credo che questo non sia un argomento di poco conto. Perché è un fatto che, rinunciando ad utilizzare in modo massiccio la nuova legge urbanistica — quando essa verrà — o la legge 167, e basandosi invece sul metodo delle convenzioni con i privati, in quelle zone convenzionate non sorgerà certo l'edilizia popolare ed economica, la quale continuerà a rimanere confinata in isole a sé stanti; come dimostra del resto questo stesso piano dove i nuclei di edilizia popolare sono due o tre, appunto isolati da tutto il contesto del piano.

Queste sono dunque le mie conclusioni. Non intendo ora discutere la giustezza di certe soluzioni, la scelta di queste o quelle tenute ove è prevista la urbanizzazione. Da un punto di vista urbanistico esse possono essere anche le piú giuste; diventa però decisivo il problema degli strumenti della politica urbanistica che noi vogliamo utilizzare.

A Roma, riprendo ancora le parole del consigliere socialista, « la proprietà della terra è la proprietà fondamentale », « a Roma, la lotta alla proprietà fondiaria è una lotta frontale ». Bene, ma proprio per questo la battaglia la si può vincere solo con una politica decisa, non con delle mezze misure; se si usano per parlare metaforicamente, delle vere armi, non delle rivoltelle ad acqua. La via di qualsiasi rinnovamento, a Roma, passa attraverso la lotta decisa alla proprietà fondiaria; si può dire, anzi, che l'attuazione di un qualsiasi piano regolatore è impensabile se non ci si propone di battere a fondo, e con decisione, questa strada, di combattere cioè con tutti i mezzi a disposizione — e sollecitandone dei nuovi — la grande proprietà urbana e la speculazione fondiaria.

Aldo Natoli

Sviluppo di Roma e programmazione economica

Ritengo che sia possibile proporre una valutazione della discussione svoltasi in Consiglio comunale, non certo con la pretesa di dire su questo punto l'ultima parola, ma, semmai, soltanto con la speranza di suggerire una interpretazione.

Intanto, credo che se davvero vogliamo dare una valutazione della discussione, da qualsiasi parte essa venga data, bisogna cominciare col respingere il giudizio che tempo fa è stato pubblicato dal giornale della DC. Vi è stato qualcuno (forse si tratta di persona che nel passato ha logorato la sua penna nell'illustrare e decantare le meraviglie del piano Cioccetti), che giorni fa ha scritto un lungo capocronaca sul giornale della DC per dire, con tono sprezzante, assolutamente ingiustificato e gratuito, che un dibattito sul Piano regolatore sarebbe inutile. Voglio sperare che non si sia trattato del giudizio del gruppo della DC, ma solo dell'opinione personale di un cronista frettoloso e che non ama la discussione.

Per prima cosa, dunque, si deve respingere questa valutazione negativa. È certo, però, che la discussione ha avuto alcuni difetti; e finirà, nel complesso, quando sarà conchiusa, col denunciare alcuni limiti.

Credo che il limite, il difetto piú grande della recente discussione in Consiglio comunale, consiste nel fatto che essa è rimasta nettamente distaccata dall'interesse dell'opinione pubblica. Questo è un fatto nuovo rispetto alle discussioni che vi sono state nel Consiglio, in diverse occasioni dal 1954 in poi, sulle vicende dell'urbanistica romana.

Si è avvertita anche l'assenza degli ambienti piú qualificati della cultura urbanistica romana, che sempre, nel passato, sono intervenuti in modi vari, nel corso del dibattito, e che questa volta, invece, sono stati, almeno fino a questo momento, completamente passivi. Mi riferisco, per esempio, alla Sezione laziale dell'Istituto nazionale di urbanistica; parlo dell'associazione « Italia Nostra ». Sono associazioni ed enti che, nel passato, hanno dato piú di una volta il loro apprezzabile contributo alla precisazione dei problemi urbanistici romani.

Se volessimo rintracciare i motivi di questo distacco degli organismi culturali piú qualificati dalla nostra discussione, dovremmo riconoscere che, in parte, ha contribuito a ciò il modo come si è sviluppato il lavoro all'interno della Commissione speciale, nei mesi di settembre-ottobre, durante i quali si è giunti ad una presa di conoscenza assai graduale del nuovo progetto del piano, oserei dire faticosa per tutti, tanto che soltanto all'inizio dello scorso mese di novembre, noi siamo riusciti ad avere un'idea abbastanza precisa della sostanza del piano nei suoi vari aspetti. Ciò è avvenuto, in parte perché si sono sentite le conseguenze della fretta eccessiva con cui, nella scorsa primavera, ci si è accinti alla revisione del vecchio piano del 1959; il risultato è stato che una serie assai numerosa e varia di dati analitici, che sono stati da noi richiesti ai compilatori del piano, per comprendere a pieno i fondamenti della sua impostazione, si sono avuti in ritardo o non si sono avuti affatto, per il semplice motivo che non erano stati mai rilevati. Inoltre, ciò è avvenuto perché per lungo tempo i rappresentanti dell'Amministrazione, pur dichiarando che essi approvavano le linee generali del piano, hanno però tenuto ripetutamente, per bocca dell'assessore Petrucci, a precisare che ciò di cui si discuteva non era il piano della giunta, non era ancora il piano dell'Amministrazione. Naturalmente, questo fatto non poteva non creare un certo clima di incertezza sulla sorte definitiva del progetto in esame. Vale la pena di sottolineare che, in realtà, soltanto recentemente abbiamo ascoltato dall'assessore Petrucci, in Consiglio comunale, una dichiarazione tassativa con la quale abbiamo finalmente saputo che il piano che è presentato dalla giunta è quello il

cui grafico solo all'ultimo momento è stato esposto in Consiglio comunale, con ritardo rispetto all'inizio della discussione e dopo alcune successive reiterate richieste, non soltanto da parte del gruppo consiliare comunista. Tutti sappiamo come fra il grafico che ci è stato presentato nell'aula dall'Ufficio speciale del PR e quello che viene presentato in quest'aula vi siano talune differenze sulle quali credo che l'assessore, ci darà presto un'ulteriore chiarificazione.

Tutto questo, io ritengo, ha contribuito ad aprire una specie di vuoto fra la discussione del piano e la partecipazione attiva non solo dell'opinione pubblica in generale, ma anche degli ambienti qualificati della cultura urbanistica. Comunque, ritengo che, malgrado questi limiti, il giudizio che si deve dare su questa discussione, il giudizio che dà il gruppo comunista è positivo sotto un aspetto duplice: in primo luogo, per i *problemi* che sono apparsi nella discussione, in secondo luogo, per l'aspetto *politico* che la discussione ha assunto.

Responsabilità della democrazia cristiana

Mi guarderò dall'incamminarmi sulla strada della ricapitolazione delle vicende del piano del 1959, anche se veramente sarei propenso a farlo, in particolare per il tentativo inscenato in Consiglio comunale, in modo assai ingenuo e maldestro, dal consigliere Padellaro, di scaricare tutte le note e consolidate responsabilità del gruppo democristiano per il piano del 1959, regalando questo piano ai liberali, agganciandolo in particolare al nome del consigliere D'Andrea, allora assessore all'urbanistica. Ritengo che questo modo di scaricare la responsabilità sia assai, direi eccessivamente, disinvolto da parte di un membro della DC, sia pure solo recentemente giunto nelle aule del Consiglio comunale e al quale, quindi, nessuno vuol accollare responsabilità che non sono personalmente sue. Ma, d'altro canto, che la DC sia stata la forza dominante nella vicenda che nel 1959 condusse alla approvazione di quel piano, che forse giustamente dovrebbe chiamarsi Cioccetti-De Marsanich-D'Andrea — non so se anche il consi-

gliere Patrissi voglia la sua parte — lo ha dimostrato, subito dopo Padellaro, l'intervento del collega Greggi, il quale ha rivendicato, con forza e coerenza, con nostalgia, oserei dire, la firma decisiva che la DC appose a quel piano. Né si può escludere che, anche adesso, all'interno del gruppo democristiano, sia nel Consiglio che nella giunta, non vi siano altri colleghi che nutrono, anche se non la esprimono, la stessa nostalgia del collega Greggi.

Mi sembra, quindi, abbastanza forzato il tentativo di Padellaro di presentare il gruppo comunista come in grave imbarazzo di fronte al nuovo progetto di PR. Altresí singolare è stato il tentativo di Padellaro di accusare il gruppo comunista di demagogia per il fatto che, nei nostri interventi, abbiamo sottolineato la necessità che l'attuazione del PR sia strettamente collegata, anzitutto, all'attuazione della legge n. 167 e, in secondo luogo, che essa sia indirizzata a rafforzare fin d'ora gli orientamenti innovatori della nuova legge urbanistica, nel testo almeno, che, in questo momento, sta all'esame del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Comprendo che certi consiglieri democristiani, specialmente di quella corrente che si definisce di sinistra, per farsi perdonare dai superiori, qualche volta, certi loro slanci innovatori, hanno bisogno — credono, per lo meno, di aver bisogno — di procurarsi una copertura intessuta di fraseologia anticomunista. Ma credo che questa sia una linea politica assolutamente sbagliata; al collega Padellaro, io avrei ricordato che, sia la legge 167, sia il progetto della nuova legge urbanistica, se è vero che rispondono alla tradizione sociale dei cattolici, non rispondono sicuramente alla tradizione politica che costantemente è stata affermata dalla DC, dal 1946 in poi nel Consiglio comunale di Roma; anzi, essi sono in aperto, stridente contrasto con essa. Vorrei anzi ricordare che, semmai, è piú giusto dire che l'una e l'altra legge — avrò occasione di dimostrarlo in seguito — corrispondono molto da vicino ad una linea politica che il gruppo comunista in tutti questi anni ha sviluppato, nell'aula consiliare e in Parlamento.

A proposito di tradizione sociale dei cattolici, credo che il collega Padellaro farebbe bene a riflettere seriamente, in questo

momento, alle vicende assai tormentate del progetto di nuova legge urbanistica al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tutti sanno che il governo ha affidato al CNEL questa legge perché essa fosse sottoposta ad un esame che avrebbe dovuto concludersi con il pronunciamento di un parere, entro il 15 novembre. Viceversa, sono passati già venti giorni da quella data e il CNEL nulla ha deciso; dalle notizie che si hanno, si desume che non prima della metà di febbraio il CNEL darà il suo parere, e ciò vuol dire chiaramente che i voti che in questo momento vengono formulati, qua e là, in molti comuni d'Italia, il voto che è stato formulato la settimana scorsa al congresso di urbanistica di Milano, che il nuovo testo della legge urbanistica venga approvato entro questa legislatura, sono voti i quali, fin da questo momento, possono essere considerati privi di qualsiasi efficacia. Al collega Padellaro si potrebbe suggerire di indagare su quali sono le forze economiche e politiche che, all'interno del CNEL in questo momento, impediscono che venga dato un parere tempestivo e favorevole sul testo della legge Sullo. Forse, con sua sorpresa, egli scoprirebbe che fra queste forze predominano elementi appartenenti al suo stesso partito.

Che non sia soltanto una gratuita affermazione quella da me fatta, che cioè, sia la legge 167, sia l'attuale testo della legge urbanistica, sono, semmai, sulla linea che conseguentemente i comunisti e i socialisti hanno condotto in questi anni, cioè nel senso di combattere senza tregua la speculazione legata alla proprietà del suolo urbano e alla rendita urbana parassitaria come premessa per qualsiasi sviluppo ordinato dell'urbanistica e di una politica di edilizia popolare, che questa non sia una gratuita affermazione sanno tutti coloro che conoscono l'azione che noi abbiamo svolto in tutti questi anni in questo Consiglio; e su questo, del resto, parlano chiaro a testimonianza gli annali del Consiglio comunale di Roma, e l'azione dei comunisti in Parlamento. Si osservi il caso della legge sull'imposta sulle aree fabbricabili; caso esemplare: noi abbiamo ingaggiata la lotta in Parlamento per ottenere che questa legge fosse approvata a partire dal 1955; se la legge non è stata approvata, ciò si deve esclusivamente ai parlamentari della DC, strettamente alleati, in tutti

gli anni passati, con i liberali, con i monarchici e con i missini. Allo stesso schieramento si deve se la legge nel dicembre dell'anno scorso, fu completamente svuotata di contenuto e ridotta ad un coacervo di disposizioni elusive ed inservibili. Se si dubitasse ancora basterebbe passare in rassegna la storia dei congressi dell'Istituto nazionale di urbanistica, dal 1952 in poi, e rintracciare la linea che i comunisti e i socialisti vi hanno sostenuto, affermando, come condizione perché si possa procedere ad una programmazione urbanistica, e ad un serio piano di edilizia economica e popolare, la lotta a fondo contro la rendita urbana; cioè, la strada su cui, in parte la legge 167 e, piú ampiamente e in modo piú conseguente, la legge urbanistica del ministro Sullo, si muovono oggi.

Certo, con questo, non si pensa di pronunziare una condanna totale su tutte le forze e su tutti gli uomini che fanno parte della DC; è chiaro che quando si parla di tradizione sociale dei cattolici, ci si riferisce a qualche cosa che fa parte della storia del movimento democratico e popolare del nostro paese. Contemporaneamente si vuole, però, sottolineare che vi è ancora molta, ma molta strada da fare perché questa tradizione sociale del movimento cattolico diventi l'ispiratrice predominante della politica del partito cattolico, anche se è vero che, all'interno del partito cattolico, vi sono forze non trascurabili che si muovono, ancora però in una condizione che noi consideriamo subalterna, per cercare di farla prevalere.

I fatti nuovi

Comunque, in questa discussione mi sembra che vi siano, rispetto al 1959, alcuni fatti nuovi innegabili. La discussione si è svolta ora su un piano molto piú avanzato. Per esempio, consideriamo la questione della proprietà del suolo urbano, — avrò occasione di parlarne piú avanti — questione centrale del piano di Roma, data la grande, la grandissima concentrazione di tale proprietà, sí da costituire una struttura di mercato di tipo oligopolistico.

Questo era un tema che negli anni fino al 1959 fu, si può

dire, esclusivo delle forze dell'opposizione. Nell'aula consiliare furono i comunisti, i socialisti, fu il consigliere Cattani, del partito radicale, furono qualche volta i repubblicani e i socialdemocratici, (anche se in modo fluttuante e comunque assai sfumato), a porre questo problema.

E tutti sanno che proprio su questa questione si sono avuti gli scontri più aspri negli anni passati.

Oggi, a questo riguardo, qualche cosa è cambiato. Oggi vi sono anche elementi dell'attuale maggioranza che parlano e si muovono su questo terreno; ne ha parlato il collega Mammì; ne ha parlato il collega Palleschi; ne ha parlato il collega Crescenzi nella Commissione speciale; meno, a dire il vero, abbiamo sentito suonare questo tasto negli interventi dei colleghi della DC e dei colleghi del PSDI.

Tuttavia, è di qualche interesse il fatto che l'assessore Petrucci, nella sua relazione, abbia sentito il bisogno di richiamarsi ad un famoso discorso di Pio XII rivolto nel 1953 ai presidenti dell'Istituto delle case popolari. È questo un fatto nuovo. Infatti, forse, ci sarà ancora qualcuno qui a ricordare come nel 1954, a portare in quest'aula le parole di Pio XII non furono i democristiani, bensí il sottoscritto, che per primo citò nell'aula consiliare il discorso contro l'« usura fondiaria ». È un fatto da non sottovalutare, che *oggi* un assessore democristiano si sia ricordato di tale discorso.

Inoltre, *questa volta,* una questione che era rimasta assai in ombra nelle discussioni che si fecero tra il 1954 e il 1959, quella del rapporto tra pianificazione urbanistica e programmazione economica, è al centro del dibattito. E, in fondo, non poteva che essere cosí, perché si trattava di un problema che allora non aveva raggiunto uno stato di maturità ma che oggi è all'ordine del giorno, non soltanto per volontà delle forze politiche, ma anche in relazione ad uno sviluppo oggettivo delle condizioni della società e dell'economia del nostro paese.

Ormai questo rapporto fa parte in modo esplicito del discorso che viene fatto sul Piano regolatore di Roma, anche se viene introdotto nel dibattito non ancora con il rigore necessario. Tuttavia, quando si parla del rapporto fra la città e il

territorio, quando si fanno riferimenti alla futura legge urbanistica, nel testo che è stato preparato dalla Commissione nominata a suo tempo dall'on. Sullo, è evidente che il problema del rapporto stretto, integrativo direi, fra pianificazione urbanistica e programmazione economica viene a trovarsi in primo piano.

Questo fatto è molto positivo, anche se, ripeto, l'impressione che si è avuta fino a questo momento, è che l'esame del problema non è uscito dal generico; e sembra che su questo punto prevalga ancora, in molti dei colleghi della maggioranza, una certa attesa, anziché lo sforzo di tradurlo con tutte le sue conseguenze nel piano che ci viene presentato. Esso, cioè, non appare come l'espressione di una ferma volontà politica che, perché fondata su una già maturata consapevolezza, tenda ad imporre senza reticenze gli elementi di rinnovamento che caratterizzano questa fase della vita politica del paese; elementi, intorno ai quali, tutti lo sanno, è in questo momento in corso una assai travagliata lotta politica, sia al livello del Parlamento che del governo, sia nel Paese, nel quadro della fase attuale di sviluppo (o di involuzione) della politica di centro-sinistra.

Positivo è, dunque, il nostro giudizio sulla discussione, e ciò naturalmente si collega in vari modi al fatto che oggi vi è nel Consiglio comunale una situazione assai diversa da quella nella quale discutevamo nel 1959; il tipo di amministrazione che governa il Campidoglio è, infatti, fondamentalmente diverso da quello che governava nel 1959.

Allora avevamo il blocco democristiano con i partiti di destra e di estrema destra, quello che giustamente si chiamava il blocco clerico-fascista.

Oggi abbiamo di fronte una amministrazione di centro-sinistra, che vede collegate insieme le forze della DC, del PSI, del PSDI e del PRI.

I comunisti e il centro-sinistra

Io vorrei, a questo punto, ricordare quale fu la posizione del gruppo comunista, quando questa amministrazione ebbe a formarsi. Noi, allora, sottolineammo il fatto positivo, che nella

formazione di questa amministrazione vi fosse una rottura con il passato, quella rottura che non era stata realizzata precedentemente nella breve amministrazione Cioccetti del 1960-61, quando ancora vi era all'interno della DC una evidente, troppo forte riluttanza a rompere di colpo i legami con tutti i settori della destra.

Di conseguenza noi affermammo che la nostra posizione nei confronti dell'amministrazione sarebbe stata diversa da quella del passato; noi non avremmo assunto nessuna ostilità preconcetta nei confronti di essa; nella nostra posizione si sarebbero accentuati gli elementi costruttivi; noi avremmo, comunque, appoggiato tutto ciò che, partendo dall'amministrazione, avesse significato progresso in avanti e comunque, rottura con il passato; la nostra funzione quindi, sarebbe stata, da una parte di appoggiare questi progressi, dall'altra, di stimolare, con la nostra iniziativa autonoma, che sui problemi concreti del rinnovamento della città l'amministrazione comunale affrontasse decisamente quelli di fondo, inerenti alla struttura della vita cittadina. Questo dicemmo senza avere la pretesa di assumere la comoda posizione della mosca cocchiera, senza avere la pretesa di monopolizzare l'azione propulsiva, senza compiacerci del facile gioco al rialzo. Al contrario, già in piú di una occasione abbiamo avuto occasione di dimostrare che noi comprendiamo le difficoltà attraverso le quali l'amministrazione ha mosso i suoi primi passi su una strada nuova.

D'altro canto, il gruppo comunista dichiarò fin da principio che non si poteva accordare nessuna fiducia all'amministrazione solo per il fatto che essa si costituiva in base a una formula politica nuova; per i comunisti non esistono necessariamente delle garanzie solo per il fatto che certe forze politiche partecipino all'amministrazione. Al contrario si affermò chiaramente che l'amministrazione avrebbe dovuto dimostrare non soltanto di essere una formula politica, ma di essere capace di impostare ed attuare una linea politica nuova fissata in un programma, legato a scadenze e ad impegni precisi e a scelte prioritarie non equivoche.

In ciò, il gruppo consiliare comunista vedeva l'elemento della garanzia. Questo dicemmo nel luglio scorso, quando si formò la amministrazione, e questo, in sostanza, possiamo ripetere oggi, anche se ci rendiamo conto che, dopo cinque mesi dalla formazione dell'amministrazione, anche per l'influenza di eventi politici nazionali, noi ci troviamo oggi in una situazione in cui è innegabile che la politica di centro-sinistra abbia subito un sensibile deterioramento.

Il piano regolatore banco di prova per il centro-sinistra

Assai importante ci pare dunque il fatto che proprio in questo momento venga in discussione la questione del piano regolatore della nostra città, perché non vi è dubbio che questa è la piú grande prova di fronte a cui si trova l'attuale amministrazione. Qui, su questa questione, si misura la sua vitalità, la sua capacità di introdurre un indirizzo di schietto rinnovamento nella situazione romana; qui si misura, in altri termini, l'efficienza della formula politica che ci è stata proposta.

Certamente questa prova non è facile, ed è tanto piú difficile dati gli sciagurati precedenti che hanno portato alla situazione che la giunta trovò nel luglio scorso. Per questo motivo, proprio perché era chiaro che si trattava di una questione assai difficile da risolvere, nel marzo di quest'anno, quando il ministro Sullo prese l'iniziativa di suggerire al Commissario straordinario la nomina di una commissione di cinque tecnici per la revisione del piano del 1959, a spron battuto e con scadenze strettissime; il partito comunista, pur non ponendo alcun ostacolo a che una commissione di tecnici preparasse nuovi studi per il superamento del vecchio piano del '59, manifestò apertamente il suo scetticismo, e anche la sua critica, perché sapeva che per i problemi dell'urbanistica romana non cinque, ma nemmeno cinquanta tecnici avrebbero potuto in tre mesi trovare soluzioni valide. Si tratta infatti del piú grave problema politico che esiste nella città di Roma, che potrà essere risolto soltanto a condizione di battere quelle forze economiche e politiche che nel passato hanno sempre impedito che si giungesse alla redazione e all'attuazione di un moderno piano regolatore; con l'aggravante, giova dirlo, che una buona parte di quelle forze stanno ancora oggi all'interno della democrazia cristiana.

Di qui, dunque, in questa primavera, prima ancora che iniziasse la campagna elettorale, la nostra dichiarata sfiducia verso gli interventi demiurgici dall'alto. Chi ha detto che i comunisti, il 9 giugno, avrebbero plaudito alla decisione del Commissario straordinario di non adottare il progetto di piano revisionato dai cinque tecnici; chi accomuna questo nostro preteso atteggiamento a quello delle forze di destra, chi oggi ripete questo, non fa che ripetere una autentica volgarità.

I comunisti non hanno applaudito alla deliberazione del commissario Diana. Noi allora sapevamo che il commissario Diana agiva per conto delle forze politiche ed economiche che avevano presieduto al varo del piano Cioccetti, per conto di forze di destra, che si trovano fuori e dentro la democrazia cristiana; il commissario Diana agiva d'accordo con potenti forze conservatrici, che si trovano annidate ancora oggi nell'apparato burocratico e tecnico del comune di Roma.

Quindi, quando il dott. Diana silurò il piano dei cinque, rifiutandosi di approvarlo, noi non facemmo altro che sottolineare che queste forze, le forze che sempre si opposero alla programmazione urbanistica della città di Roma, avevano, attraverso il Commissario, giocato coloro che si erano illusi di risolvere un problema cosí grande e cosí difficile con operazioni organizzate al vertice, senza accorgersi che, da una parte, essi cosí coprivano le reali responsabilità della democrazia cristiana, e dall'altra attaccavano noi, i comunisti, che eravamo sempre stati i protagonisti della battaglia contro il piano Cioccetti.

Questi sono i fatti. Nel luglio del 1962 noi abbiamo eliminato la polemica inutile, non ci siamo abbandonati ad atteggiamenti né di trionfo, né di recriminazione, come abbiamo dimostrato nella discussione svoltasi allora alla Camera quando fu presentato il decreto con cui il piano era stato pubblicato, per essere con-

vertito in legge. In quella occasione noi ci guardammo bene dall'abbandonarci alla vena facile della polemica o della recriminazione.

Spero, inoltre, si voglia riconoscere il fatto che anche nel corso del lavoro della Commissione noi abbiamo evitato di abbandonarci a polemiche inutili; che tutto il nostro sforzo, nei mesi di settembre e ottobre, fu di renderci oggettivamente e spassionatamente conto del contenuto reale di questo piano, del suo valore innovatore, delle idee, della linea di politica amministrativa, della validità, anche tecnica, delle proposte che l'amministrazione ci presentava.

La nostra critica viene dai fatti

Ora, a conclusione di tutto questo, noi siamo arrivati ad un convincimento critico nei confronti del progetto che ci viene presentato. Ci siamo arrivati dopo una riflessione maturata e un lungo studio. Possiamo anche dire che ci siamo arrivati in base alla analisi dei fatti che voi ci avete proposto, e sostanzialmente in base alla analisi di *tre* fatti. Anzitutto a noi sembra insufficiente il fondamento dell'impostazione del piano che ci viene presentato; in secondo luogo, in base alla esistenza di elementi di continuità fra esso e il vecchio piano del 1959; e in terzo luogo, per aver riscontrato un insufficiente impegno dell'amministrazione per iniziare una nuova politica del suolo urbano.

Ripeto che il nostro convincimento critico è maturato sulla base dei fatti e non, come qualcuno ha voluto preannunciare, insinuando, sulla base di considerazioni politiche, che sarebbero estranee ai fatti. Semmai vorrei dire che è stata proprio l'analisi di questi fatti, è stato il convincimento nato da essi, che ci potranno portare a concludere sul piano politico, che in Campidoglio, come già su scala nazionale generale, si assiste, oggi, e questo piano ne dà la prova, ad un serio deterioramento della formula del governo di centro-sinistra.

Previsioni di sviluppo errate

E veniamo ai fatti. La prima questione che abbiamo criticato è che l'impostazione della politica del piano prevede che nello spazio di 25-30 anni si pervenga praticamente al raddoppio della città attuale, sia dal punto di vista della sua espansione, sia dal punto di vista del numero dei suoi abitanti, che dovrebbero aumentare di oltre due milioni. Non è stato forse abbastanza sottolineato che questo è un fatto nuovo di grandissima importanza. Questo elemento di previsione non esisteva nel piano Cioccetti, non esisteva nel progetto di piano intercomunale.

Si dice e si ripete che questo piano sarebbe stato redatto tenendo conto delle impostazioni del piano intercomunale. Ma molto giustamente Della Seta ha dimostrato che se questo veramente voleva farsi, bisognava assolutamente escludere una previsione fondata sull'aumento di due milioni di abitanti nei prossimi 25-30 anni. Si può dire che il piano tenga conto del piano intercomunale forse per quanto riguarda la struttura della grande viabilità, la localizzazione di nuove zone industriali. Senza dubbio questo può dirsi, ma non può assolutamente dirsi che esso tenga conto del piano intercomunale per quanto riguarda lo sviluppo della città, il rapporto fra la città e la campagna, fra la città e il territorio, fra la città e la regione. Anzi, vorrei dire, è assolutamente il contrario.

Su questo punto il piano che voi presentate, non solo ignora, ma cancella le previsioni del piano intercomunale.

Ora, in base a quali analisi dei fatti oggettivi, incorsi nella città e nella regione, la maggioranza consiliare è giunta a questa determinazione, che è quella fondamentale su cui poggia tutto l'edificio del piano?

Vi è stata una relazione dell'assessore, vi sono stati gli interventi di diversi consiglieri della maggioranza, del collega Palleschi, del collega Padellaro, del collega Mammì; abbiamo avuto anche occasione fuori dall'aula consiliare di parlare con il collega Piccinato. Anche a lui abbiamo chiesto di sapere i motivi in base ai quali è stata formulata questa previsione. Ma la risposta non ci è stata data. Noi aspettiamo una risposta a questo interroga-

tivo. Perché tutto il problema del piano riposa sulla risposta data a questa domanda. E la maggioranza non può in nessun modo esimersi dal dare questa risposta.

Tutti sanno che in questi anni si è avuta una curva particolare nell'incremento demografico della città di Roma, una curva tesa e crescente. Conosciamo tutti le cifre di incremento della popolazione di Roma dal 1951 al 1961; conosciamo l'aumento della popolazione anno per anno; sappiamo che questo incremento è dovuto per i quattro quinti ad immigrazione; è noto, credo, che questo è stato il segno di un gravissimo squilibrio esistente in tutti questi anni fra la città e la campagna, fra la città e la regione, fra la città e tutto il Mezzogiorno d'Italia, perché le folle di immigrati che sono venute a Roma in questi ultimi anni nella stragrande maggioranza, cioè per una percentuale superiore al 90 per cento, provengono dal Lazio e dalle regioni meridionali, o dalle zone dell'Italia centrale più arretrate. Abbiamo avuto, qui, un episodio assai rilevante di quel grande fenomeno di migrazione interna che ha caratterizzato gli anni cinquanta nel nostro paese, e che non si è concentrato soltanto nella città di Roma, ma che ha investito largamente le grandi città dell'Italia settentrionale.

Varrà la pena di ricordare che negli anni passati, quando si alzavano voci, provenienti quasi sempre dalla Democrazia Cristiana, che tentavano di alzare nuove barriere, oltre quelle già create dal regime fascista, per impedire, anche con misure di polizia, questo flusso di popolazione, senza porsi mai il problema di andare alla radice dei motivi profondi che le determinavano quando si assumevano atteggiamenti di disprezzo razzista nei confronti degli immigrati, comunisti e socialisti sempre si sono opposti a tale divieto e a tali atteggiamenti, e sempre si sono battuti per ottenere l'abolizione delle leggi fasciste sull'urbanesimo. Se si è giunti ad un certo punto all'abolizione di tali leggi, nessuno vorrà contestare che in buona parte il merito è stato di questi partiti.

Noi eravamo contro i divieti perché questi velavano la realtà del problema; impedivano di andare alla sostanza, di cogliere alla radice il fenomeno delle migrazioni interne. Oggi è fatto notorio,

ammesso da tutti, che le ragioni del flusso migratorio stanno in profondi squilibri di carattere economico e sociale. Per modificare il ritmo delle migrazioni interne bisogna combattere questi squilibri, creando una realtà economica e sociale diversa.

La programmazione contro gli squilibri dello sviluppo

È forse esagerato dire che questo è compito principalmente politico, della politica di programmazione economica, di cui si parla così diffusamente oggi nel nostro paese? Non è esagerato, anzi ciò oggi viene apertamente ammesso non soltanto da scrittori e uomini politici comunisti e socialisti, ma anche da una parte del movimento cattolico più progressista. L'esigenza della programmazione sorge dalla necessità di superare l'insufficienza degli schemi di politica economica che sono stati applicati durante gli ultimi dodici anni; sorge dalla consapevolezza dei limiti di tali schemi; sorge dalla coscienza che l'impetuosa espansione economica di questi anni, il cosiddetto miracolo avvenuto sotto una direzione monopolistica decisiva, mentre ha portato ad un rilevante incremento del reddito, valendosi di una situazione congiunturale particolarmente favorevole, sia sul mercato nazionale che sul mercato internazionale; mentre ha elevato i livelli dell'occupazione, pur non eliminando la piaga della disoccupazione, ha d'altro canto provocato gravi squilibri: ha aggravato vecchi squilibri, ne ha creati dei nuovi.

Ha creato squilibri, evidentemente, nel campo della produzione; e sta qui a dirlo il distacco sempre più crescente fra l'industria e l'agricoltura, la crisi che oggi colpisce la nostra agricoltura, e di cui è espressione la fuga di masse di popolazioni dalle campagne, fuga che ha forse già superato i limiti fisiologici. Ha creato squilibri nuovi fra le singole regioni, fra le regioni più avanzate e le regioni più arretrate; ha aggravato gli squilibri fra il nord e il sud, malgrado dieci anni di attività della Cassa per il Mezzogiorno. Ha aggravato gli squilibri fra città e campagna; ha creato, nell'interno delle città, nuovi squilibri in seguito al disordinato sviluppo dei centri urbani, alla crea-

zione di una situazione in cui si debbono sostenere costi sociali elevatissimi per alimentare le esigenze di vita civile; gravissimi problemi di abitazioni e di trasporti, di servizi civili in tutti i centri che sono stati investiti dal flusso migratorio. Ciò nelle città è avvenuto anzitutto per il predominio dell'attuale struttura proprietaria del suolo urbano e della rendita urbana a questa collegata.

Non c'è dubbio che ci troviamo, alla fine del 1962, in un periodo assai faticoso, tormentato, se volete, della gestazione della politica di piano, cioè dell'adozione di quelle linee di programmazione economica che negli ultimi dieci anni sono state sostenute con forza da noi comunisti, dai socialisti, da repubblicani, da socialdemocratici e da una parte della DC, come pure dalle organizzazioni sindacali aderenti alla Confederazione generale italiana del lavoro.

Oggi, la politica di piano è presentata come uno dei fondamenti della politica di centro-sinistra, del programma dell'attuale governo. Ciò indubbiamente è un aspetto nuovo della situazione, uno degli aspetti considerati da noi positivi, a condizione, naturalmente, che la politica di programmazione si articoli in modo democratico, cioè realizzando collegamenti nel momento della decisione e dell'attuazione, con le strutture democratiche dello Stato, vecchie e nuove, in particolare con le regioni; a condizione che la politica di programmazione sia ancorata ad una scelta precisa di obiettivi e di priorità, e che abbia nel suo fondamento una ispirazione e una direzione antimonopolistica.

Lo sviluppo di Roma e la politica di piano

Per cui, se questa è la caratteristica del periodo in cui noi stiamo agendo, in cui agisce l'amministrazione del comune di Roma, il periodo della gestazione della politica di piano, se così è, la prima questione che dovevano porsi gli uomini dell'amministrazione era di partire da questo stato di fatto nel momento in cui formulavano le previsioni per il nuovo progetto di piano regolatore. Il ragionamento che questi uomini dovevano fare, era, se volete, in modo schematico riassumibile in due punti: primo, come orientare le previsioni dello sviluppo

della città in modo coerente con la impostazione generale della politica di piano, la quale, fra l'altro, si pone come uno degli obiettivi essenziali, quello di combattere gli squilibri, primo fra tutti, per Roma, quello delle migrazioni interne? E, in secondo luogo, come fare perché il piano di Roma contribuisca già da adesso alla realizzazione di una politica di piano sul territorio della città e della sua area, inserendola in una programmazione unitaria negli indirizzi e nelle finalità su scala nazionale? Questo era il problema che gli uomini che preparavano le previsioni del piano dovevano proporsi e cercare di risolvere.

Ora, francamente, si ha l'impressione, dopo avere letto attentamente la relazione dell'assessore Petrucci, dopo aver ascoltato gli interventi pronunciati dai consiglieri della maggioranza, che questo ragionamento non sia stato fatto e che il problema del rapporto fra il piano di Roma e la politica di programmazione in generale non sia stato al centro delle riflessioni degli uomini che hanno formulato le previsioni che dovevano servire alla impostazione del piano.

Francamente, ci ha stupito che fino a questo momento, anche se nell'intervento del collega Palleschi è sembrata affiorare di sfuggita questa consapevolezza, i consiglieri e gli assessori socialisti non abbiano posto la questione con chiarezza. Ci ha stupito, in particolare, che il collega Mammì, nel suo intervento dell'altro giorno, abbia dimostrato su questo punto di essere un pessimo scolaro dell'on. La Malfa.

Infatti prevedere un incremento di due milioni di abitanti nei prossimi 25-30 anni, cioè prevedere un incremento annuale, per questo periodo, di 70-80 mila abitanti all'anno, che cosa significa se non estrapolare per trent'anni, massimizzandolo, il fenomeno migratorio degli ultimi dieci, dodici anni? Che cosa significa, se non considerare permanente il gravissimo squilibrio che esiste fra la città e la campagna e il suo territorio regionale, fra Roma e tutto il Mezzogiorno?

Questa prospettiva della permanenza per trent'anni di un flusso migratorio fondato su questo squilibrio è, secondo noi, assolutamente irreale ed assurda. Mi sia consentito, a questo punto, di citare brevissimamente una affermazione fatta pochi

giorni fa al congresso dell'INU dal prof. Saraceno, persona certamente non sospetta. Il prof. Saraceno, nella introduzione che egli ha fatto al congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, che, come sapete, trattava dei rapporti fra la pianificazione urbanistica e la programmazione economica, ha affermato tra l'altro, parlando appunto delle migrazioni e dei problemi che queste pongono nelle città: « È soprattutto il settore agricolo quello che contiene la maggior parte della forza lavoro sotto-occupata, che non può trovare un pieno impiego nel settore ove oggi si trova, e che deve quindi essere utilizzata altrove. L'esodo di forza-lavoro dall'agricoltura, del resto già in corso da tempo, e la sua entità, non potrà che ridursi con il passare del tempo; intorno al 1973-75 l'attuale grande esodo dall'agricoltura sarà, con tutta probabilità, giunto a conclusione ».

Dopo questa affermazione, il prof. Saraceno aggiungeva alcuni dati sulle dimensioni del processo migratorio interno in questi anni, in particolare dal Mezzogiorno, notando che negli ultimi dieci anni dal Mezzogiorno sono immigrati verso il nord o verso l'Italia centrale 1.800.000 unità, cioè i due terzi dell'incremento della popolazione verificatosi nel Mezzogiorno nello stesso periodo, e ciò, sottolineo ancora, malgrado l'azione svolta in tutti questi anni dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Ora, pensare che un flusso di questo genere possa durare ancora per venticinque, trent'anni, non significa forse che i gravissimi problemi del Mezzogiorno non saranno mai risolti? Non significa forse prevedere che l'attuale inferiorità del Mezzogiorno debba rimanere tale per l'eternità, anzi aggravarsi ulteriormente, perché un processo di spopolamento di questa entità non può che portare, in definitiva, all'abbandono e alla disgregazione completa della società meridionale? E c'è qualcuno, oggi, che possa sostenere seriamente questa prospettiva?

Errori di impostazione

Io credo che sia impossibile sostenere questa prospettiva, ed è per queste ragioni che noi siamo giunti al convincimento che alla base dell'impostazione delle previsioni su cui poggia tutto il piano vi è un doppio errore.

Vi è anzitutto un errore teorico, e vi è poi un errore politico. L'errore teorico consiste nel fatto di ritenere che possa essere permanente nel tempo un fatto economico sociale come quello della migrazione, della grande migrazione interna proveniente, come ho già detto, in grandissima parte, dall'Italia meridionale; fenomeno il quale già spontaneamente e indipendentemente, quindi, anche dalla politica di programmazione, tenderebbe a trovare un suo equilibrio tra una decina d'anni, sia pure su una base, ritengo, pericolosamente distorta.

Un errore politico, per avere trascurato il fatto che il primo compito della politica di piano è di operare perché proprio questi fenomeni siano superati, e molto piú rapidamente di quanto non avverrebbe spontaneamente, per creare un nuovo equilibrio, naturalmente, su altri e ben diversi livelli, tale da garantire veramente la stabilizzazione del flusso delle migrazioni interne.

In particolare, sembra a noi che il prevedere un incremento di due milioni di abitanti per Roma entro i prossimi venticinque-trent'anni, voglia dire, in realtà, senza avvedersene, dare per scontato che nei prossimi venticinque-trent'anni la politica di piano non darà alcun risultato, né per Roma né per la regione laziale, né per il Mezzogiorno. Ciò spinge addirittura a credere che chi ha formulato questa previsione, inconsapevolmente o consapevolmente ha ritenuto che, in Italia, non si farà una politica di piano, perché se si farà e se avrà qualche efficacia, non vi è dubbio che essa è destinata a modificare profondamente il ritmo e le dimensioni delle migrazioni interne, sia per quanto riguarda Roma, sia per il resto del paese, e a interrompere quindi il flusso proveniente dalle regioni sottosviluppate e dal Mezzogiorno.

Ci è parso che la maggioranza consiliare, facendo questa previsione e ponendola alla base della impostazione del piano regolatore di Roma, ha in realtà finito, senza avvedersene, col programmare la spontaneità, cioè gli squilibri per altri 25-30 anni; la maggioranza cioè, senza avvedersene, con la sua impostazione, rischia di pronunciare la negazione piú assoluta e definitiva della politica di piano.

A questo punto noi abbiamo ragione di chiedere: stanno cosí le cose o non stanno cosí? Se non stanno cosí, se la risposta della maggioranza è no, quali sono gli argomenti in base ai quali essa ha formulato le sue previsioni? Non è stata sfiorata dal dubbio che questa scelta, che si traduce in una tensione costante del mercato dei terreni e delle abitazioni, e la rende permanente per un'epoca intera; che questa scelta era oggettivamente la scelta piú favorevole agli interessi della grande proprietà fondiaria? Dico questo tanto piú francamente, in quanto tale dubbio è affiorato nell'intervento del consigliere Palleschi.

È per tutti questi motivi che su questa questione il gruppo comunista presenterà un emendamento, che naturalmente non chiede di alleggerire o di ritoccare qua e là qualche cosa, ma chiede un ridimensionamento sostanziale della previsione che sta alla base dell'impostazione del piano. Il che non significa che noi proporremo di ritornare al piano di vincoli di cui tanto si è parlato da elementi della maggioranza durante il corso della campagna elettorale e subito dopo di essa. Noi siamo fra quelli che non hanno mai creduto ad un piano di vincoli, che consideriamo un'anomalia giuridica. Pensiamo piuttosto che si possa giungere ad un ridimensionamento delle previsioni tale da configurare un piano di transizione, che consenta cioè di far maturare la previsione definitiva sullo sviluppo della città e del suo territorio nell'ambito della politica di piano adesso in gestazione, nell'ambito dell'ordinamento regionale, la cui attuazione ormai non dovrebbe molto tardare.

Contraddizioni nella struttura del piano

La seconda critica di fondo che rivolgiamo al progetto presentato dalla maggioranza riguarda la struttura del piano, le contraddizioni, anzi la contraddizione di fondo che esiste nella struttura del piano. La famosa contraddizione — illustrata da Melograni e Della Seta — fra la costruzione del grande asse attrezzato con funzioni direzionali nella zona orientale della

città e il massiccio insediamento nel quadrante sud-sud ovest, dall'EUR al mare.

Melograni ha perfino discusso e messo in dubbio la validità tecnica di simile strutttura; ma voglio ricordare che ne aveva parlato anche l'assessore Crescenzi nella seduta del 22 ottobre della Commissione speciale; questa questione è stata sfiorata anche del consigliere Palleschi. Rilevando questa contraddizione, il consigliere Palleschi ha creduto di vedere in essa l'effetto di un compromesso con alcuni punti di vista e orientamenti appartenenti al passato e che ancora « si attardano sulla scena ».

Ora noi non siamo cosí ingenui e nemmeno cosí massimalisti da credere che nell'azione politica non si debbano fare compromessi; c'è anzi qualcuno che dice che noi siamo maestri nei compromessi. Noi non crediamo affatto di dovere avere una posizione di principio contro i compromessi nell'azione politica; ma il problema è di sapere se, nel caso concreto, il compromesso era inevitabile; di sapere concretamente con chi si fa, su quale base si fa, cosa si cede e cosa si prende in un compromesso.

In questo caso, dobbiamo dichiarare che non siamo d'accordo con l'interpretazione data dal consigliere Palleschi, secondo il quale questo compromesso « non inficia il piano », « può essere svuotato dalla sua pericolosità », « d'altra parte non si può fare un piano perfetto », ma bisogna superare l'alternativa: « tutto o nulla ».

Questo giudizio è errato; noi siamo perfettamente d'accordo sul fatto che « tutto o nulla » è una falsa alternativa in cui non bisogna cacciarsi; siamo d'accordo che nessuno può avere la pretesa di preparare un piano perfetto, anche se, secondo noi, andare ad un piano con la convinzione che si farà il meno peggio significa che si farà il peggio. Non siamo d'accordo invece che questo tipo di compromesso non infici il piano; non siamo d'accordo sul fatto che questo tipo di compromesso possa essere svuotato della sua pericolosità nel contesto, come dirò appresso, nel quale sarebbe stato concluso. Certo, noi non dimentichiamo la vecchia, originaria impostazione che il Comitato di elaborazione tecnica, il famoso CET, dette al piano di Roma nel 1954.

Mi guarderò bene dal ricordare qui le complesse e tortuose vicende, che parecchi colleghi credo ricorderanno bene, di quella impostazione. Voglio solo ricordare che il gruppo consiliare comunista appoggiò sempre la posizione del CET, pur criticandola, osservando cioè che l'idea, mentre era assai interessante e valida da un punto di vista piú propriamente urbanistico, nel senso di tendere ad accelerare e ad assecondare uno spostamento spontaneo che la città avrebbe seguito nel corso dei secoli, in modo da sgravare il centro storico dal traffico e da interessi e decentrare la città verso oriente, era però insufficiente e settoriale in quanto il quadro dello sviluppo della città tracciato dal CET non investiva nel suo complesso tutti gli aspetti della sua vita in modo integrale; fra l'altro, assai debole era la previsione dello sviluppo dell'economia di Roma in rapporto al suo territorio. Tuttavia, noi appoggiamo la posizione del CET, in particolare l'idea che una grande operazione di decentramento e di sviluppo ad oriente doveva poggiare sull'asse attrezzato con decisiva funzione direzionale.

Abbiamo difeso ad oltranza questa posizione, quando, discutendo all'Ufficio speciale del piano regolatore il tracciato dell'asse attrezzato, venimmo a scoprire per caso che in una stanza vicina vi era un ufficio dell'urbanistica che, a tempo di record, sfornava licenze di costruzione per edifici che dovevano sorgere proprio sui terreni che noi volevamo riservare al tracciato da destinare all'asse attrezzato! Mentre l'Ufficio del PR preparava il tracciato dell'asse attrezzato, il contiguo ufficio dell'urbanistica cancellava durante la notte quello che noi facevamo durante il giorno, arrivando a concedere licenze di costruzione con una rapidità senza precedenti: infatti, come potemmo documentare, i privati ottenevano e brandivano vittoriosi la licenza di costruzione due soli giorni dopo averla richiesta!

In quel caso fu il gruppo comunista a scoprire questi fatti e a denunciarli e lo fece con un'interpellanza che presentammo all'on.le D'Andrea, allora assessore all'Urbanistica.

Dunque non vi sono dubbi sulla nostra posizione di allora, posizione attiva, non platonica.

Tuttavia, oggi, alla fine del 1962, ci è sorto il dubbio che quella concezione sia ancora totalmente ed integralmente valida, cosí come era stata formulata nel 1954. Non bisogna forse domandarsi se nel frattempo non sono accaduti fatti nuovi, rilevanti, che possono aver modificato tutto il discorso sul Piano regolatore? È un dubbio, un interrogativo che pongo qui. Evitiamo le affermazioni perentorie; solleviamo un problema, nessuno vorrà negare che è un problema assai serio: il fatto che nel frattempo l'EUR non sia piú la stessa cosa del 1954; il fatto che si sia notevolmente consolidata l'espansione nel quadrante sud e sud-ovest; il fatto che si preveda che i nuovi insediamenti in questo settore possano assorbire il 65 per cento della nuova popolazione; lo sviluppo in corso nella zona Pontina, tutto questo non può far ripensare alla validità dello schema del 1954? Ricordate che negli anni dal 1959 al 1962 (questo è uno dei pochi dati che noi abbiamo potuto ottenere dall'Ufficio del piano regolatore) sono state concesse dal comune di Roma ben 17.000 licenze di costruzione, per un totale di 900.000 vani. Poiché ciò è avvenuto in tre anni, potete calcolare che gli uffici del comune di Roma hanno concesso, tolti i giorni festivi, licenze di costruzione ad un media di 1.000 vani al giorno! Forse bisogna arrivare alla conclusione che questi uffici del comune sono quelli che hanno la piú alta efficienza e produttività! Ma quanti di questi 900.000 nuovi vani sono stati costruiti, o sono in corso di costruzione, e dove, in quale quadrante? Non ci è stato possibile saperlo.

In queste condizioni, non era necessario fare nuovi studi e, comunque, la proposta della costruzione dell'asse attrezzato con funzione direzionale nel semiarco orientale della città non doveva essere accompagnata da un sostanziale ridimensionamento di tutti gli insediamenti nel quadrante sud-sud ovest?

A noi pare di sí. Francamente l'impressione che noi abbiamo finito per ricavare è che l'operazione, attraverso la quale è stato reinserito nel piano l'asse attrezzato, sia stata un po' meccanica; che il rischio che si corre oggi e che si correrà domani è di avere un piano che è, in realtà, la giustapposizione di due piani; che si sia verificato una specie di innesto, sul vecchio

piano Cioccetti, di un piano nuovo, con il comprensibile dubbio che il risultato di questa operazione possa essere veramente una creatura vitale.

La speculazione tra l'EUR e il mare

Ma vi è di piú: il fatto è che la zona fra l'EUR e il mare negli anni scorsi è stata teatro della piú grande e sfrenata speculazione. Non so se c'è qualcuno che ricordi la lunga discussione del 1954; fin da allora noi denunciammo questo fatto con i documenti alla mano. Fui io stesso che dimostrai, nel 1954, cosa stava avvenendo già allora lungo la via Cristoforo Colombo. Chi vuole documentarsi, vada a vedere i verbali del Consiglio comunale.

Noi dimostrammo che qui stavano avvenendo, su vastissima scala, fenomeni di speculazione, di lottizzazione abusiva e che alla testa di questo enorme gioco di interessi vi era la grande operazione della Società generale immobiliare a Palocco, dove l'Immobiliare possedeva alcune centinaia di ettari di terreno sottoposti ad obbligo di bonifica, per cui la Società aveva ricevuto contributi cospicui da parte dello Stato, appunto per opere di bonifica. Ma l'Immobiliare non aveva ottemperato all'obbligo di investimenti e di opere a cui era tenuta dalla legge sulla bonifica, per cui, ad un certo punto, nel 1952 il ministero dell'agricoltura emanò i decreti di esproprio dei terreni appartenenti alla Società immobiliare a Palocco, per inadempienza agli obblighi della bonifica.

La Società aveva incassato fondi dallo Stato per costruire delle opere, ma non le aveva costruite, per questo furono pubblicati e stampati i decreti di esproprio.

Uno degli strani miracoli del nostro tempo consiste nel fatto che questi decreti di esproprio, pur essendo pubblicati, non sono stati mai messi in esecuzione. Chissà perché?

Io non sono mai riuscito a saperlo, pur avendone chiesto le ragioni in sede competente.

Comunque, il fatto dominante è che la caratteristica essenziale del Piano del 1959 fu di « regolarizzare » questa ed altre

grosse operazioni di speculazione che si erano verificate nella zona fra l'EUR e il mare.

L'unica grande zona di espansione del piano Cioccetti non era forse sulla direttrice EUR-mare? Tutti gli insediamenti e le lottizzazioni abusive furono dunque legalizzati dal Piano Cioccetti. Questa era la sostanza di quel piano ed alcuni colleghi ricorderanno che non solo i comunisti ma anche i socialisti condussero una battaglia in Consiglio comunale chiedendo che tutta la zona EUR-mare fosse sottoposta al vincolo di esproprio in base all'articolo 18 della Legge urbanistica.

Noi presentammo i nostri emendamenti, i socialisti li firmarono con noi, ma gli emendamenti furono respinti dalla maggioranza democristiana e dalla destra.

In questo modo, la vecchia direttiva fascista della Roma verso il mare, che si era concretata nel 1942 con la progettata variante al piano del 1931, veniva a combaciare esattamente con la direttiva di marcia della speculazione degli anni '50. Degli anni '50, ho detto, non vorremmo però dover dire: anche degli anni '60.

Ecco l'interrogativo che noi dobbiamo sollevare quando constatiamo che la grande zona di espansione del piano Cioccetti, corrispondente alla variante del 1942 al piano del 1931, è stata trasferita di peso nel progetto attuale e costituisce il blocco principale dei nuovi insediamenti previsti dal piano.

Compromessi?

Dice Palleschi: su questo punto si è fatto un compromesso. Voglio notare che questo compromesso, se tale dobbiamo chiamarlo, è stato fatto non con « forze del passato », come dice il collega Palleschi, ma con forze del presente, con le forze della grande proprietà del suolo urbano, con quelle forze che agiscono fuori e dentro il partito democristiano; non con forze « che si attardano sulla scena », come dice Palleschi, ma con forze che dominano ancora oggi la scena della vita romana, quelle stesse forze che stanno negando la conclusione di un contratto ragionevole

alla grande massa dei lavoratori edili in lotta; le forze che in tutti gli anni passati hanno impedito l'attuazione di qualsiasi tentativo di pianificazione.

Si può chiamare compromesso questa operazione? Noi esiteremmo veramente nel definire in questo modo questa operazione la quale, secondo noi apre sul piano attuale l'ipoteca della influenza della grande proprietà fondiaria, che può senza dubbio agire per fare annullare ancora una volta anche questo piano.

Questo rischio è tanto piú grave, quanto piú appare debole la politica urbanistica che ci viene proposta nella relazione dell'assessore, quanto piú questa politica urbanistica appare rinviata al futuro. Noi abbiamo valutato positivamente tutte le disposizioni e tutte le norme contenute nel piano, che tendono a far sí che si possa rispondere in modo adeguato alle esigenze di una città moderna, superando una serie di storture, di angustie che caratterizzavano il piano del '59.

Noi abbiamo valutato positivamente tutte le misure che tendono a fissare limiti piú bassi che nel passato alla densità edilizia; che determinano limiti della tipologia degli edifici; la proposta di instaurare il principio della destinazione di uso; l'impulso che vuole darsi all'istituto del comprensorio; la tendenza alla ricerca ed alla riserva di aree per servizi; il piano per lo sviluppo del verde; le disposizioni che tendono a tutelare in modo piú sicuro il centro storico e a stabilire sviluppi assai piú controllati della edificazione.

Valutiamo positivamente tutto ciò e crediamo di ravvisare nelle forze che si sono battute perché queste norme entrassero nel piano un desiderio sincero di superare alcune delle storture principali che caratterizzavano il piano del '59.

Ma la questione è di sapere in quale contesto avranno validità queste norme, e se potranno essere applicate.

La validità massima di tali norme, che rappresentano vincoli in certi casi abbastanza pesanti per la proprietà privata, può realizzarsi solo nel quadro di una impostazione diversa, sostanzialmente diversa, rispetto al passato, della politica urbanistica dell'Amministrazione: se cioè questa Amministrazione porrà

l'attuazione di queste norme nel quadro di una politica nuova del suolo urbano, nel quadro di una lotta contro il predominio della grande proprietà fondiaria; e ciò tanto piú, in quanto ha previsto zone per nuovi insediamenti che complessivamente investono piú di 15.000 ettari, per 2 milioni di abitanti, il che vuol dire — come ho già accennato — il raddoppio dell'attuale estensione dell'aggregato urbano della nostra città.

In queste condizioni, la maggioranza consiliare non si doveva porre il problema di sapere in che modo questo tipo di previsioni avrebbe influito sul mercato del prezzo dei terreni, nel senso di spingerlo verso un periodo ancora lungo di ulteriore tensione?

Noi crediamo che questo sia uno dei difetti piú seri della impostazione del piano. Sarebbe stato indispensabile che l'Amministrazione avesse predisposto uno studio delle variazioni dei prezzi delle aree fabbricabili in diverse zone della città e del territorio comunale in questi anni e avesse indicato le previsioni per il futuro.

La rendita urbana a Roma

Quando cominciammo la discussione sul piano regolatore, alla fine del 1953, l'assessore all'urbanistica di allora, il liberale Storoni, ebbe il coraggio o, se volete, la temerarietà di affrontare questo problema; egli denunciò in Consiglio comunale le enormi dimensioni della speculazione edilizia nella città di Roma.

Egli disse chiaramente che ogni anno la rendita urbana a Roma lucrava, senza muovere un dito, senza sborsare una lira, da 50 a 70 miliardi sull'incremento del valore dei terreni per effetto della costruzione di opere pubbliche.

Questo calcolo dell'assessore Storoni approntato dai servizi dell'Amministrazione comunale di allora, rimane ancora molto al disotto del calcolo che successivamente nel 1957 fu fatto dal senatore democristiano Amigoni il quale volle esaminare questa questione, occupandosi di studi sull'imposta delle aree fabbricabili.

Dunque, secondo il sen. Amigoni, l'incremento di valore dei terreni fabbricabili nell'ambito del territorio della città di Roma per effetto di investimenti pubblici destinati alla costruzione di opere pubbliche, si aggirerebbe sul livello, non di 50-70 miliardi l'anno, ma di ben 250 miliardi all'anno. È evidente che questo enorme arricchimento privato è la contropartita delle disastrose condizioni delle finanze comunali.

Non per caso il comune di Roma ha quasi 400 miliardi di debito.

Stupisce che, nella relazione dell'assessore Petrucci, questa questione, fondamentale per il piano di Roma, senza risolvere la quale non si può fare nessun piano, sia praticamente ignorata.

La cosa è effettivamente stupefacente: infatti anche rimanendo fermi al dato piú modesto fornito da Storoni, cioè ad un incremento di valore dei terreni fabbricabili di 50 miliardi all'anno, le aree destinate ai nuovi insediamenti previsti nel nostro piano per i prossimi vent'anni subiranno, per effetto della costruzione delle opere di urbanizzazione, un balzo di prezzi che si tradurrà in un aumento di ricchezza per i proprietari che si può valutare almeno in mille miliardi; mille miliardi di rendita che andranno a finire nelle tasche di privati se non vi sarà una modificazione radicale nella politica urbanistica. È una questione che non può essere ignorata.

Roma è stata il teatro in questi anni di una accumulazione parassitaria di ricchezza di dimensioni enormi. Ciò è avvenuto a spese dell'investimento pubblico, a spese del denaro pubblico, del denaro dei contribuenti romani, per le opere che sono state costruite dal comune di Roma; con il denaro del contribuente di tutta l'Italia per le opere che sono state costruite dallo Stato. Tocchiamo un punto dei piú delicati della vita della nostra città. Qui ci troviamo di fronte, evidentemente, ad una profonda distorsione della struttura dell'economia urbana, che si manifesta anzitutto nel settore degli investimenti. Il mercato immobiliare e della edilizia — mercato soggetto a influenze di speculazione — rappresenta il polo di attrazione della maggior parte degli investimenti. Ciò può forse aiutare a comprendere perché in questi anni il processo di industrializzazione della nostra città sia stato

così ritardato. Può farsi, infatti, l'ipotesi che questa distorsione dell'economia cittadina abbia ostacolato lo sviluppo di un'industria sana nella nostra area. In secondo luogo, questa distorsione del flusso degli investimenti si è manifestata con una corsa febbrile verso le costruzioni edilizie, con una rapina del patrimonio sociale; così non solo si è avuta una relativa atrofia dell'industria nel suo complesso, ma da atrofia è stato colpito anche il patrimonio sociale perché la caccia, senza freno, al massimo sfruttamento del suolo urbano, ha portato al sacrificio delle attrezzature di interesse collettivo. Di qui l'aumento dei costi sociali conseguenti alla mancanza di edifici scolastici, alla inadeguatezza dei trasporti e di altri servizi essenziali, alla penuria di abitazioni economiche e popolari. La distorsione nel flusso degli investimenti si ripercuote così nella vita di ogni giorno dei cittadini, e ciò si riflette, in particolare, sulla vita della donna, specialmente della donna che lavora, la quale si trova di fronte a problemi che non riesce a risolvere, per assenza delle strutture sociali di servizio indispensabili per rendere possibile una libera vita nel lavoro e nella famiglia.

È possibile che la relazione ignori completamente che a Roma esiste una concentrazione patologica della proprietà del suolo urbano, un vero e proprio *latifondo urbano,* una struttura oligopolistica del mercato dei terreni edificabili?

Nel 1954 furono da noi presentati in Consiglio comunale dati impressionanti sulla struttura della proprietà del suolo urbano a Roma. La situazione non è cambiata sostanzialmente, rispetto ai dati che noi fornimmo allora. Anche oggi a Roma vi sono dieci grandi proprietari, fra privati e grandi società, i quali controllano almeno 30 mila ettari di suolo investito direttamente dal piano regolatore. Sono i gruppi proprietari che hanno determinato finora la politica urbanistica della città di Roma. Se si vuole una politica urbanistica nuova, bisogna, dunque, combattere contro costoro, bisogna spezzare il loro predominio.

Forse il fatto nuovo di questi anni è che sempre piú attento si è fatto alle vicende urbanistiche di Roma il grande capitale monopolistico dell'Italia settentrionale. Oggi ci trovia-

mo, a differenza degli anni scorsi, in presenza di massicci investimenti di grandi industrie, di aziende monopolistiche del Nord, che si vengono ad affiancare alle vecchie famiglie patrizie romane, fortemente ancorate sulla proprietà del suolo urbano.

Si potrebbe aggiungere — lo faccio appena di sfuggita — il ruolo che è venuto ad assumere in questi anni, nella nostra città, lo sviluppo della proprietà ecclesiastica, la quale non è stata estranea alla febbre edilizia che ha animato gli imprenditori laici, ma vi ha partecipato largamente, giungendo, in certi casi, a curiose forme di associazione con gli imprenditori privati. Si è così creata nella nostra città una specie di nuova manomorta, la quale gode di privilegi riconosciuti da alcuni articoli del Concordato, sia per la loro applicazione, sia perfino per la violazione di essi.

Lotta alla grande proprietà del suolo urbano

Se vogliamo, dunque, vedere dove stanno i responsabili dei fallimenti successivi dei piani di Roma degli anni passati, se vogliamo comprendere dove sta il nemico principale di qualunque forma di programmazione, ieri e oggi, urbanistica, domani economica, dovremo deciderci a rompere il processo intenso ed accelerato di accumulazione parassitaria che si verifica nella nostra città attraverso il prosperare della rendita urbana; dobbiamo deciderci ad iniziare una lotta per rompere la struttura oligopolistica delle proprietà del suolo urbano.

Queste sono le condizioni per modificare un tipo di ripartizione delle risorse della città di Roma e della sua area, che è profondamente distorto nella sua struttura fra impieghi e consumi, tipo di ripartizione caratteristico della città di Roma, per cui nel settore degli investimenti vi è una netta prevalenza del settore edilizio immobiliare a detrimento delle possibilità di sviluppo di altri settori produttivi.

Anche nel settore dei consumi, non possiamo non osservare quale enorme incidenza ha il prezzo delle abitazioni nel bilancio familiare, a detrimento di tutti gli altri consumi, non solo

voluttuari. Anche per questo noi riteniamo inconcepibile che si possa giungere ad una impostazione nuova della pianificazione urbanistica, la quale deve oggi essere necessariamente collegata con la programmazione economica, senza modificare l'attuale utilizzazione delle risorse disponibili, senza, cioè, combattere gli squilibri quantitativi e qualitativi dei consumi provocati dal predominio della rendita urbana sul processo di accumulazione. Soltanto per questa strada è possibile raggiungere alcune finalità della politica di piano, nella produzione, nel senso di una redistribuzione degli investimenti nell'agricoltura e nell'industria, e nei consumi, nel senso di risolvere i problemi dei consumi collegati alla utilizzazione di infrastrutture civili, in primissimo luogo le case, le scuole, l'assistenza, la ricerca scientifica, le attrezzature culturali e via di seguito.

Se, dunque, il piano di Roma deve essere un momento importante nella politica di programmazione, di una programmazione che si ponga come obbiettivo non solo l'espansione massima del reddito, il pieno impiego, ma anche la restituzione di dimensioni umane alla città, in modo che essa ponga veramente le sue strutture al servizio dei cittadini, il punto di partenza di questa politica, ciò che qualifica questa politica e la caratterizza, nel senso antimonopolistico, è la lotta contro la rendita urbana. Non dimentichiamo, che la rendita urbana, oggi, a Roma è la fusione della anacronistica e feudale rendita fondiaria col profitto del monopolio. È una categoria parassitaria non produttiva, alimentata da taglie che la speculazione privata impone alla collettività, è un vero e proprio elemento di degenerazione di tipo coloniale dello sfruttamento capitalistico.

Ora, l'idea che abbiamo tratto, leggendo la relazione, è che questa materia sia stata trattata con pudore eccessivo. Certo, non voglio dire che la relazione ignori l'esistenza del fenomeno della speculazione edilizia, ma è abbastanza strano che per parlarne, ci si sia riferiti, in massima parte, alla citazione di un autore americano, per farci intravedere l'immagine squallida di certe periferie di città americane, come se noi avessimo bisogno di apprendere dal Massachusetts o dalla Carolina del Nord,

ciò che invece sappiamo essere presente nella situazione di Roma, in tutti i suoi punti cardinali dalla via Cristoforo Colombo alla Nomentana, dalla Pineta Sacchetti, al Tuscolano e al Prenestino.

Le reticenze della DC

Secondo noi, la relazione doveva riferirsi a questa realtà se voleva affrontare un discorso concreto e utile per l'impostazione del piano. L'assessore ha invece voluto utilizzare un linguaggio indiretto, fitto di reticenze. Noi non possiamo che denunciare questo fatto, perché sorge legittimamente il sospetto che la democrazia cristiana attuale non rinunci alla continuità col passato; una continuità col passato che la democrazia cristiana sembra, anzi, sia riuscita finora ad imporre anche agli altri partiti del centro-sinistra. Ciò sembra a noi molto grave, perché abbiamo la convinzione che se si vuol fare qualcosa di nuovo, qui la rottura deve essere assolutamente senza equivoci, oserei dire che questo è il banco di prova della politica del centro-sinistra a Roma. Qui si prova se questa formula politica ha una sua vitalità, una sua capacità innovatrice, se è in grado di proporre una politica nuova.

Quando noi constatiamo che il piú appassionato difensore del piano del 1959 è il consigliere democristiano Greggi, ciò non può non farci ritenere che all'interno della democrazia cristiana le forze che nostalgicamente pensano al vecchio piano hanno ancora una grande forza. Quale possibilità di incontro esiste fra l'intervento di Greggi e quello di Padellaro, dove si collegano questi due interventi, in quale sede avviene il compromesso fra due posizioni cosí contrastanti, per cui tutte e due i consiglieri diranno di sí al piano? Questo terreno non è forse quello del mantenimento del potere? E se cosí fosse, ciò non compromette già irrimediabilmente la formula politica che si presentava come nuova?

Per queste ragioni, noi siamo profondamente insoddisfatti che l'assessore abbia omesso qualsiasi manifesto segno di voler

fermamente fare subito quello che si può fare oggi con i mezzi a disposizione, senza rinviare tutto al futuro, a quando sarà approvata la nuova legge urbanistica. La nuova legge urbanistica e l'approvazione di essa saranno oggetto di severa ed aspra lotta politica. A questa lotta bisogna prepararsi fin da ora, muovendoci in una certa direzione e compiendo quei passi in avanti già oggi realizzabili per combattere la rendita fondiaria e il predominio della grande proprietà urbana.

Proposte per una nuova politica del suolo urbano

Su questo punto, noi proporremo alcuni emendamenti: noi pensiamo che l'Amministrazione deve stabilire, fin da questo momento, un vincolo preciso su tutte le zone di nuova espansione che, fino a questo momento, avevano destinazione agricola. Essa deve dichiarare solennemente che fa parte della sua politica il proposito di intervenire in queste zone, valendosi dei poteri previsti dall'art. 18 della Legge urbanistica. È assolutamente indispensabile che ciò sia fatto. L'assessore ha tinto di giallo cospicui lembi dell'Agro Romano; è chiaro che la divulgazione del grafico del PR farà immediatamente nascere attese; turberà di colpo il mercato dei terreni in tutte le zone che sono state colorate in giallo, perché future sedi di nuove espansioni. O noi stabiliamo subito che l'Amministrazione, in queste zone, imporrà il proprio intervento preminente, valendosi dei mezzi a sua disposizione (in questo caso, l'art. 18), oppure, il giorno in cui l'Amministrazione lo decidesse, si troverà di fronte ad una situazione completamente mutata. Noi proporremo che tutte le zone di nuovo insediamento, che fino a questo momento erano terreni agricoli, siano sottoposte al vincolo dell'art. 18. Crediamo che questa sia una misura indispensabile, sia che l'Amministrazione abbia l'intenzione reale di procedere praticamente a questa espropriazione, sia che abbia l'intenzione di bloccare il movimento dei prezzi che si verificherà altrimenti in modo inevitabile in tutte queste zone. La nostra proposta è tanto piú importante, in quanto il progetto

della nuova legge urbanistica, di cui tanto si è discusso, prevede, per tutti i terreni attualmente a destinazione agricola, che l'Amministrazione possa entrarne in possesso pagando esclusivamente un prezzo di espropriazione equivalente al prezzo agricolo. Se, dunque, prendiamo oggi questa misura, noi stabiliremo una specie di salvaguardia fino all'entrata in vigore della nuova legge urbanistica; se non lo faremo, in quel momento, il gioco sarà fatto, e non ci saranno piú terreni da espropriare al prezzo agricolo. È dunque una misura elementare di cautela, di salvaguardia degli interessi dell'Amministrazione e della città, il vincolo di questi terreni in base all'art. 18 della legge urbanistica. Se questo non fosse fatto, sarebbe un segno di grande incuria e, perfino, di pessima amministrazione.

L'applicazione della legge n. 167

In secondo luogo, noi proporremo che già in questo piano si creino le condizioni piú favorevoli per la piú ampia applicazione della legge n. 167. A questo proposito, diverse volte in vari interventi, si è parlato di Legge Ripamonti. Conosco personalmente l'on. Ripamonti ed ho per lui stima e simpatia. Piú d'una volta mi è occorso alla Camera dei deputati, nella Commissione dei LLPP e in assemblea, di collaborare molto cordialmente con l'on. Ripamonti. Debbo dire, però, che attribuire all'on. Ripamonti la paternità della legge n. 167 è cosa impropria, perché quella legge fu discussa intensamente nella Commissione dei LLPP l'anno scorso, e chiunque vorrà andare a vedere i verbali della Commissione dei LLPP, potrà constatare che gli emendamenti fondamentali che hanno modificato il testo — a suo tempo presentato dall'on. Togni — portano la firma dei deputati comunisti Busetto, Cianca e De Pasquale. Chi non lo crede vada a controllare. Posso aggiungere, ad onor del vero, che, in quella occasione, la collaborazione con l'on. Ripamonti fu molto fruttuosa, e non desidero negare all'on. Ripamonti questo merito. Preferirei, dunque, che si parlasse di Legge n. 167, in modo che da nessuna parte si manifestino tendenze ad appropriazioni, in questo caso, veramente indebite.

Noi, quindi, proporremo che, già in questo grafico del PR, siano fissate le condizioni per la piú ampia applicazione della legge n. 167, secondo le istruzioni che a suo tempo furono diramate dal ministero dei LLPP. Tutti sapete che, seguendo quelle istruzioni, l'applicazione della legge n. 167 potrebbe coprire i tre quarti del fabbisogno di Roma in abitazioni, per dieci anni. Consideriamo che sia un difetto il fatto che l'Amministrazione si sia trovata in condizione di non poter provvedere immediatamente, già nel primo termine stabilito dalla legge, cioè entro lo scorso 15 novembre, alla pubblicazione dei programmi della legge n. 167, aventi valore di piano particolareggiato. Ci rendiamo perfettamente conto che non era cosa facile, che l'Amministrazione eletta nel luglio si è trovata di fronte a gravi difficoltà, quindi non facciamo un rimprovero per questo. Pensiamo, però, che anziché meditare, come mi pare si stia facendo, un rinvio, anziché chiedere delle proroghe — come credo sia stato fatto, per procedere all'applicazione di questa legge in un tempo successivo all'adozione del PR; già oggi bisogna inserire nel piano i vincoli indispensabili per la sua piú ampia applicazione. La proposta che noi faremo sarà di modificare una buona parte della zona E-1, in modo da trasformarla in zona E-4, cioè in zona destinata all'edilizia economica e popolare. Noi proporremo di bloccare almeno 3000 ettari delle nuove espansioni con la tinteggiatura caratteristica della zona E-4, destinata all'edilizia economica e popolare. Se questo sarà fatto, se questo nostro emendamento sarà accettato dalla maggioranza, avremo introdotto un'importante correzione in questo progetto. La legge n. 167 significa l'impegno, da parte dei comuni e degli enti che si occupano dell'edilizia economica e popolare, di espropriare il 50 per cento delle aree che vengono incluse nei programmi annuali. Ciò sarebbe un concreto impegno di lotta contro la speculazione; si inizierebbe cosí la correzione della distorsione del processo di accumulazione che preme su tutta la struttura della economia della nostra città. Si avrebbe già una scelta coerente con i fini della programmazione, nel senso di superare gli squilibri nei consumi, di orientare la spesa pubblica verso la realizzazione dei servizi di prima neces-

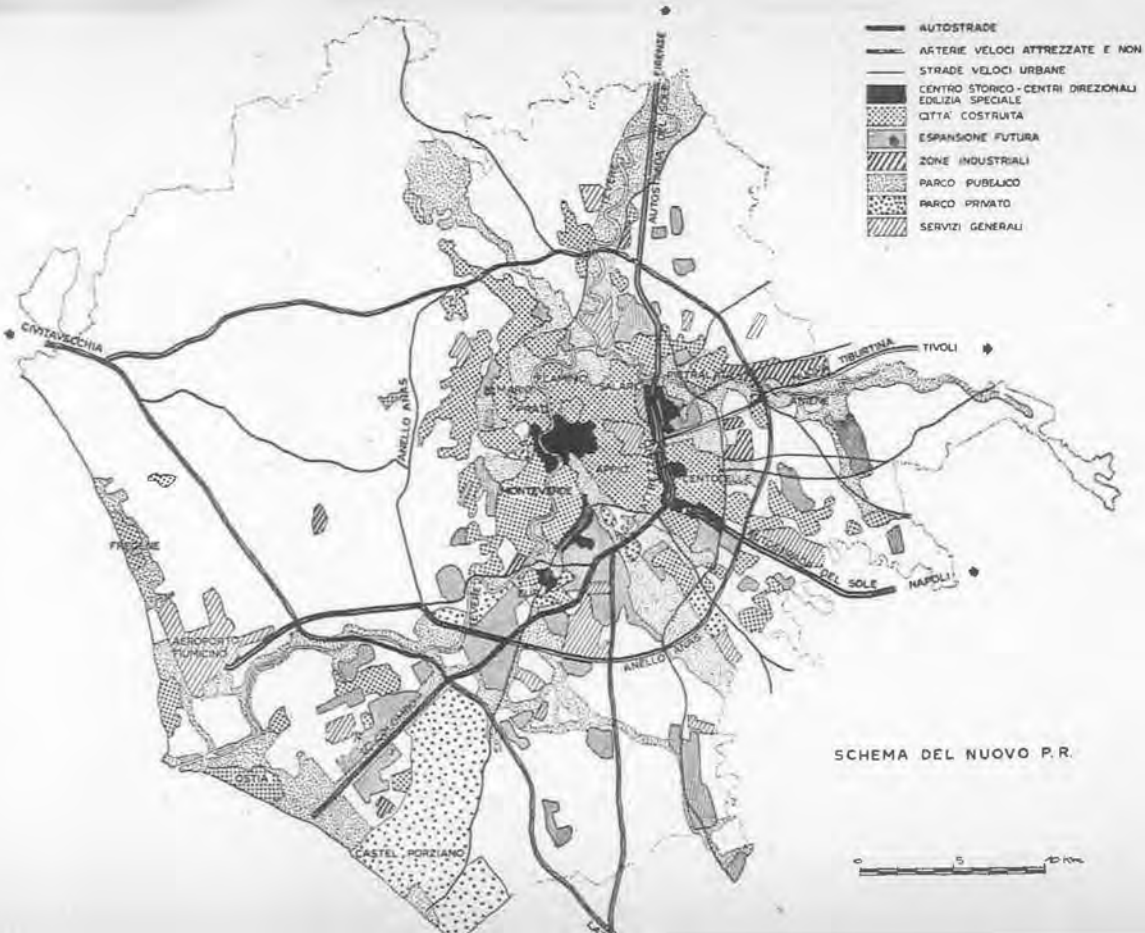
sità. Fra questi servizi, il primo è costituito dall'abitazione, che noi pensiamo debba essere considerata un servizio sociale. A questo riguardo, ci ha veramente stupito, nel leggere la relazione dell'assessore, che abbia posto, ad un certo momento, la prospettiva dell'acquisizione, da parte di ogni famiglia romana, di un'automobile; che egli abbia sciolto un inno all'*uomo motorizzato*, e che non si sia posto, invece, il problema, prioritario, di dare ad ogni cittadino romano una abitazione decente. Secondo noi, il problema prioritario che deve essere incluso in questo piano, non è quello di dare autostrade all'uomo motorizzato, ma di dare un'abitazione decente ad ogni singolo cittadino, il che vuol dire anche introdurre un fondamentale spostamento nell'indirizzo della spesa pubblica, orientandola verso la realizzazione di un efficiente programma di edilizia che risolva finalmente il problema delle abitazioni.

Noi proponiamo, inoltre, di modificare il tipo delle convenzioni con i privati che vengono proposte dall'Amministrazione. Non si può essere d'accordo con il tipo di convenzione proposto, che riproduce esattamente, o quasi, quelle che venivano preparate prima del 1959; pensiamo che, attraverso le convenzioni, non si elimina né si riduce il fenomeno della rendita urbana, per cui noi proporremmo una serie di emendamenti in questo campo.

Queste sono le nostre critiche, queste sono le nostre proposte. Nel corso della discussione, si è posto l'interrogativo se oggi a Roma debba farsi un piano socialista; qualcuno ha anche parlato della eliminazione dell'iniziativa privata come scopo di questo piano. Ora, secondo noi, l'alternativa di un piano socialista è cosa assolutamente fuori della realtà; nessuno la sostiene; d'altro canto, anche le proposte piú avanzate che io ho suggerito in questo mio intervento, non si propongono l'eliminazione della iniziativa privata. Le proposte che vi abbiamo fatto sono già attuate e sono norma da molti anni nei paesi capitalistici piú avanzati dell'Europa occidentale, dall'Inghilterra all'Olanda, a tutti i paesi scandinavi, alla stessa Germania Federale. Noi vi proponiamo soltanto un'azione energica per correggere la patologia, la degenerazione della accumulazione capitalistica quando questa diventa parassitaria nei confronti della collettività. Anche applicando al cento per cento le proposte che noi abbiamo avanzato, si lascerebbero spazi amplissimi per la iniziativa privata. L'ho già ricordato, attraverso la legge n. 167, solo il 50 per cento dei programmi verrebbe attuato dal Comune o da Enti pubblici; il resto sarebbe effettuato dall'iniziativa privata. Noi dunque non abbiamo fatto proposte di carattere massimalistico; siamo per l'attuazione di un programma coraggioso, avanzato. Spetta a voi dimostrare che la formula di centro-sinistra è capace di «svuotare» il programma dei comunisti. Ma per far questo voi dovreste affrontare apertamente le resistenze che incontrate, attraverso una franca ed aperta lotta politica. Solo cosí è possibile costituire solide basi per la programmazione economica di domani, attraverso il consolidamento del controllo democratico, e dell'iniziativa pubblica nella pianificazione urbanistica; attraverso l'attacco delle posizioni monopolistiche della rendita urbana e della concentrazione della grande proprietà fondiaria; attraverso la preparazione e, poi, la realizzazione di un vasto programma di abitazioni; attraverso una reale apertura della città verso il suo territorio, nell'ambito e nelle prospettive dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Il nostro atteggiamento conclusivo nei confronti del piano presentato dall'Amministrazione sarà definito in relazione alla sorte che voi deciderete per i nostri emendamenti.

Su questa prospettiva, che è la nostra, noi non temiamo di essere « svuotati », ma contiamo su un allargamento e su un arricchimento del dibattito e dell'azione unitaria e democratica.

Appendice


AUTOSTRADE
ARTERIE VELOCI ATTREZZATE E NON
STRADE VELOCI URBANE
CENTRO STORICO - CENTRI DIREZIONALI EDILIZIA SPECIALE
CITTA' COSTRUITA
ESPANSIONE FUTURA
ZONE INDUSTRIALI
PARCO PUBBLICO
PARCO PRIVATO
SERVIZI GENERALI
CIVITAVECCHIA
TIVOLI
TIBURTINA
ANELLO ANAS
AUTOSTRADA DEL SOLE
FIRENZE
NAPOLI
AEROPORTO FIUMICINO
OSTIA
CASTEL PORZIANO
SCHEMA DEL NUOVO P.R.
0
5
10 Km

Classificazione delle zone previste dal nuovo piano regolatore

Ai fini della destinazione urbanistica e delle norme che ne regolano la edificazione il territorio del comune è stato ripartito, nel piano approvato, in dodici zone distinte, delle quali le prime quattro si riferiscono a quella parte della città che era già inclusa nel precedente piano del 1931. *In particolare:*

zona A: è la zona del centro storico, comprendente il nucleo dei vecchi rioni; in linea di massima essa è vincolata alla conservazione dell'ambiente e degli edifici di notevole interesse esistenti: eventuali trasformazioni possono esservi effettuate solo dopo redazione di nuovi piani particolareggiati da parte del comune.

zona B: comprende tutta quella parte della città, esterna al centro storico, che risulta in genere già completamente edificata e nella quale si pone in modo acuto il problema dei servizi e delle infrastrutture urbanistiche; per cui eventuali trasformazioni e ricostruzioni non debbono comunque superare i volumi attualmente esistenti; (fanno parte di questa zona, ad esempio, Montesacro, l'Aventino, il q. Nomentano, zone del q. Parioli, la Garbatella).

zona C: comprende alcune parti della città (quali il Macao, San Lorenzo, la zona Ostiense, q. Prenestino) contigue al centro storico e nelle quali è invece consigliabile un

rinnovamento dell'edilizia attuale ed un ridimensionamento delle strutture viarie divenute insufficienti; ogni trasformazione è però di massima condizionata alla elaborazione di nuovi piani particolareggiati da parte del comune.

zona D: si identifica, grosso modo, con la fascia più esterna degli attuali « quartieri »; comprende cioè tutta quella parte della città che, pur essendo inclusa entro il vecchio piano del 1931 è già munita di piani particolareggiati, risulta ancora solo parzialmente edificata; il nuovo piano prevede che in questa zona la edificazione prosegua sulla base dei vecchi piani particolareggiati, fino alla redazione di nuovi. Si presentano in questa zona problemi delicati di attrezzature urbanistiche e di servizi, conseguenti alla insufficienza attuale dei medesimi ed all'aumento della popolazione che si prevede ingente.

zona E: comprende tutte le zone di « nuova espansione edilizia », esterne al piano del 1931; qui sorgeranno i nuovi quartieri, e la edificazione avverrà o sulla base di piani particolareggiati redatti dal comune o con accordi attuati con i proprietari delle aree. Questa zona abbraccia complessivamente 10.000 ettari di terreno.

zona F: include tutti quei nuclei abitati dell'agro — borgate « abusive », frazioni, nuclei edilizi — sorti spontaneamente in questi anni al di fuori dei limiti del piano regolatore del 1931, per lo più sulla spinta di iniziative speculatrici di proprietari lottizzatori; il piano ne prevede la ristrutturazione urbanistica. Si tratta complessivamente di quasi 6.000 ettari, cifra che dimostra quali dimensioni abbia raggiunto il fenomeno in questi anni di caos e di speculazione imperante; (peraltro sono state incluse in questa zona anche alcune tenute ancora da lottizzare).

zona G: « parchi privati »; la costruzione vi è ammessa fino a ricoprire al massimo un trentesimo dell'area del lotto.

zona H: « agro romano »; comprende tutto il resto del territorio comunale, con destinazione agricola. Sono qui consentite soltanto costruzioni isolate, su lotti minimi di 10.000 o di 20.000 metri quadri a seconda dei casi, e con particolari limitazioni di cubatura e di altezza.

Con le zone I, L, M, N si indicano inoltre, rispettivamente, le aree destinate a centri direzionali, ad industrie, a servizi, a verde pubblico.

Si riportano di seguito gli articoli delle leggi citate nel testo, che attribuiscono al Comune poteri di esproprio e di direzione urbanistica ai fini di una ordinata attuazione del piano regolatore.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150

Art. 18 (Espropriabilità delle aree urbane)

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

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

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

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

Articolo 38 (Valutazione dell'indennità per le aree urbane espropriabili)

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

Legge 18 aprile 1962, n. 167

Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

Art. 1

I Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico.

Tutti gli altri Comuni possono procedere, con deliberazione del Consiglio comunale, alla formazione del piano.

Il Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, può, con suo decreto, disporre la formazione del piano nei Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di cui al comma precedente, nonostante invito motivato da parte del Ministro stesso, quando se ne ravvisi la necessità e, in particolare, quando ricorra una delle seguenti condizioni:

a) che siano limitrofi ai Comuni di cui al primo comma;

b) che abbiano una popolazione di almeno 20.000 abitanti;

c) che siano riconosciuti stazioni di cura, soggiorno o turismo;

d) che abbiano un indice di affollamento, secondo i dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica, superiore a 1,5;

e) nei quali sia in atto un incremento demografico straordinario;

f) nei quali vi sia una percentuale di abitazioni malsane superiore all'8 per cento.

Piú Comuni limitrofi che si trovano nelle condizioni di cui al presente articolo possono costituirsi in consorzio per la formazione di un unico piano consorziale ai sensi della presente legge.

Art. 2

Qualora nel termine di 180 giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge, o nei casi di cui all'articolo 1, terzo comma, dalla comunicazione del provvedimento del Ministro per i lavori pubblici, il Comune non abbia deliberato il piano, il prefetto, salvo il *caso di proroga concessa dal Ministro su richiesta del Comune,* provvede alla data del decreto di nomina e a portarlo entro i successivi 30 giorni a conoscenza del Consiglio comunale.

Art. 3

L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare e dal suo prevedibile sviluppo per un decennio.

Le aree da comprendere nei piani sono, di norma, scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza di quelle di espansione dell'aggregato urbano.

Possono essere comprese nei piani anche le aree sulle quali insistono immobili da demolirsi per ragioni igienico-sanitarie e individuate nell'ambito di piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore.

Ove si manifesti l'esigenza di reperire in parte le aree per la formazione dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, o si renda comunque necessario apportare modifiche a questi ultimi, si può procedere con varianti agli stessi. In tal caso il piano approvato a norma della presente legge costituisce variante al piano regolatore.

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

Articolo 38 (Valutazione dell'indennità per le aree urbane espropriabili)

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

Legge 18 aprile 1962, n. 167

Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare

Art. 1

I Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico.

Tutti gli altri Comuni possono procedere, con deliberazione del Consiglio comunale, alla formazione del piano.

Il Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, può, con suo decreto, disporre la formazione del piano nei Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di cui al comma precedente, nonostante invito motivato da parte del Ministro stesso, quando se ne ravvisi la necessità e, in particolare, quando ricorra una delle seguenti condizioni:

a) che siano limitrofi ai Comuni di cui al primo comma;

b) che abbiano una popolazione di almeno 20.000 abitanti;

c) che siano riconosciuti stazioni di cura, soggiorno o turismo;

d) che abbiano un indice di affollamento, secondo i dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica, superiore a 1,5;

e) nei quali sia in atto un incremento demografico straordinario;

f) nei quali vi sia una percentuale di abitazioni malsane superiore all'8 per cento.

Piú Comuni limitrofi che si trovano nelle condizioni di cui al presente articolo possono costituirsi in consorzio per la formazione di un unico piano consorziale ai sensi della presente legge.

Art. 2

Qualora nel termine di 180 giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge, o nei casi di cui all'articolo 1, terzo comma, dalla comunicazione del provvedimento del Ministro per i lavori pubblici, il Comune non abbia deliberato il piano, il prefetto, salvo il *caso di proroga concessa dal Ministro su richiesta del Comune,* provvede alla data del decreto di nomina e a portarlo entro i successivi 30 giorni a conoscenza del Consiglio comunale.

Art. 3

L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare e dal suo prevedibile sviluppo per un decennio.

Le aree da comprendere nei piani sono, di norma, scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza di quelle di espansione dell'aggregato urbano.

Possono essere comprese nei piani anche le aree sulle quali insistono immobili da demolirsi per ragioni igienico-sanitarie e individuate nell'ambito di piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore.

Ove si manifesti l'esigenza di reperire in parte le aree per la formazione dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, o si renda comunque necessario apportare modifiche a questi ultimi, si può procedere con varianti agli stessi. In tal caso il piano approvato a norma della presente legge costituisce variante al piano regolatore.

Qualora non esista piano regolatore, le zone riservate alla edilizia economica e popolare, ai sensi dei precedenti commi, sono comprese in un programma di fabbricazione, il quale è compilato a norma dell'art. 34 della legge 17 agosto 1942, numero 1150, e successive modificazioni, ed è approvato a norma dell'articolo 8 della presente legge.

Art. 4

Il piano deve contenere i seguenti elementi:

a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto;

b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove nel caso, con l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici;

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

Art. 5

Il progetto del piano è costituito dai seguenti elaborati:

1) planimetria in scala non inferiore a 1:10.000, contenente le previsioni del piano regolatore, ovvero, quando questo non esista, le indicazioni del programma di fabbricazione, con la precisa individuazione delle zone destinate all'edilizia popolare;

2) planimetria in scala non inferiore ad 1:2.000, disegnata sulla mappa catastale e contenente gli elementi di cui all'articolo 4;

3) gli elenchi catastali delle proprietà comprese nel piano;

4) il compendio delle norme urbanistiche edilizie per la buona esecuzione del piano;

5) relazione illustrativa e relazione sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per la attuazione del piano.

Art. 6

Entro cinque giorni dalla deliberazione di adozione da parte del Consiglio comunale, il piano deve essere depositato nella segreteria comunale e rimanervi nei dieci giorni successivi.

Dell'eseguito deposito è data immediata notizia al pubblico mediante avviso da affiggere all'albo del Comune e da inserire nel Foglio annunzi legali della Provincia, nonché mediante manifesti.

Entro venti giorni dalla data di inserzione nel Foglio annunzi legali, gli interessati possono presentare al Comune le proprie opposizioni.

Nello stesso termine stabilito per il deposito nella segreteria comunale, il sindaco comunica il piano anche alle competenti Amministrazioni centrali dello Stato, ove esso riguardi terreni sui quali esistano vincoli paesistici, artistici o militari o che siano in uso di dette Amministrazioni.

Le Amministrazioni predette devono trasmettere al Comune le loro eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione.

Art. 7

Decorso il periodo per le opposizioni e osservazioni, nonché il termine di trenta giorni di cui all'ultimo comma del precedente articolo 6, il sindaco, nei successivi trenta giorni, trasmette tutti gli atti, con le deduzioni del Consiglio comunale sulle osservazioni ed opposizioni presentate, al provveditore regionale alle opere pubbliche.

Art. 8

I piani sono approvati dal provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la sezione urbanistica regionale, se non comportano varianti ai piani regolatori vigenti e se non vi sono opposizioni od osservazioni da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Qualora il piano comporti varianti al piano regolatore ovvero vi siano opposizioni od osservazioni da parte dei Ministeri di cui al comma che precede, il provveditore regionale alle opere pubbliche, riscontrata la regolarità degli atti, li trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento, al Ministero dei lavori pubblici con una relazione della sezione urbanistica regionale. In tale caso i piani sono approvati dal Ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Con gli stessi provvedimenti di approvazione dei piani di cui ai due commi precedenti sono decise anche le opposizioni.

Il decreto di approvazione di ciascun piano va inserito per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ed è depositato, con gli atti allegati, nella segreteria comunale a libera visione del pubblico.

Dell'eseguito deposito è data notizia, a cura del sindaco, con atto notificato nella forma delle citazioni, a ciascun proprietario degli immobili compresi nel piano stesso, entro venti giorni dalla inserzione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 9

I piani approvati ai sensi del precedente articolo 8 hanno efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed hanno valore di piani particolareggiati di esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Per giustificati motivi l'efficacia dei piani può, su richiesta del Comune interessato, essere prorogata, con decreto del Ministro per i lavori pubblici, per non oltre due anni.

L'approvazione dei piani equivale anche a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti.

La indicazione nel piano delle aree occorrenti per la costruzione di edifici scolastici sostituisce a tutti gli effetti la dichiarazone di idoneità preveduta dall'articolo 8 della legge 9 agosto 1954, n. 645.

Le aree comprese nel piano rimangono soggette, durante il periodo di efficacia del piano stesso, ad espropriazione a norma degli articoli seguenti, per i fini di cui al primo comma dello articolo 1.

Art. 10

I Comuni ed i Consorzi, di cui nell'articolo 1, ultimo comma, possono riservarsi l'acquisizione, anche mediante esproprio, fino ad un massimo del 50 per cento delle aree comprese nel piano, e sono autorizzati a cederne il diritto di superficie o a rivenderle, previa urbanizzazione e fatti salvi i diritti dei proprietari, a norma del successivo articolo 16, ad enti o privati che si impegnino a realizzare la costruzione di case economiche o popolari.

Il prezzo di cessione deve essere determinato sulla base del prezzo di acquisto o dell'indennità di esproprio, maggiorato

delle spese sostenute per la realizzazione degli impianti urbanistici, tenendo conto, inoltre, della destinazione e dei volumi edificabili.

Le rimanenti aree edificabili possono essere richieste per la costruzione di case popolari:

a) dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni;

b) dall'Istituto nazionale per le case agli impiegati dello Stato e dagli Istituti autonomi per le case popolari;

c) dall'INA-Casa;

d) dalle Società cooperative per la costruzione di case popolari a favore dei propri soci;

e) dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani;

f) dagli enti morali, dagli enti e dagli istituti che costruiscono case popolari da assegnare in locazione o con patto di futura vendita, non aventi scopo di lucro.

Gli enti indicano al sindaco o al presidente del Consorzio le aree che intendono scegliere e l'entità delle costruzioni che sulle stesse intendono eseguire, entro il mese di novembre di ogni anno.

Art. 11

Entro il primo bimestre di ogni anno, in relazione al fabbisogno di aree per le costruzioni da parte degli enti indicati nel precedente articolo 10 e per servizi di carattere generale di cui al successivo articolo 19, tenendo conto delle aree già prescelte dal Comune o dal Consorzio per l'esecuzione del proprio programma e per l'utilizzazione, ai fini del primo comma dell'art. 10, delle aree di cui all'art. 16, sulle quali i proprietari abbiano richiesto di costruire in proprio case popolari, viene compilato, tenendo conto dell'esigenza del coordinato utilizzo delle aree, l'elenco delle aree che si intendono acquistare o espropriare da parte degli enti stessi.

Nel caso di piano comunale, l'elenco è compilato da una Commissione presieduta dal sindaco e composta:

a) di due consiglieri comunali, di cui uno di minoranza;

b) del capo dell'Ufficio tecnico comunale;

c) dell'ingegnere capo dell'Ufficio del genio civile o di un suo delegato;

d) del presidente dell'Istituto autonomo provinciale per le case popolari o di un suo delegato;

e) di un rappresentante dell'INA-Casa.

Nel caso di piano consorziale, la composizione della Commissione rimane invariata, per quanto riguarda le lettere *c*), *d*) ed *e*). I membri di cui alle lettere *a*) e *b*) si ripetono per ciascun Comune, aderente al Consorzio. Il presidente di questo presiede la Commissione.

Potranno essere sentiti gli enti indicati nell'articolo 10.

Art. 12

L'Ufficio tecnico erariale determina l'indennità di espropriazione delle aree nella misura prevista dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Il valore venale è riferito a due anni precedenti alla deliberazione comunale di adozione del piano e va determinato senza tenere conto degli incrementi di valore dipendenti, direttamente o indirettamente, dalla formazione e attuazione del piano.

L'Ufficio tecnico erariale comunica al prefetto l'indennità da esso fissata.

Resta impregiudicata la facoltà dei Comuni e degli enti di cui all'articolo 10, terzo comma, di procedere all'espropriazione avvalendosi di altre norme vigenti.

Art. 13

Il prefetto comunica la richiesta di espropriazione e la indennità determinata ai proprietari interessati, i quali entro il perentorio termine di trenta giorni possono dichiarare di essere disposti ad un accordo bonario sull'indennità stessa. Tale dichiarazione è dal prefetto comunicata all'ente al quale l'area è stata destinata.

Art. 14

Qualora nel termine indicato nell'articolo 13, non sia intervenuta dichiarazione di accordo bonario o questo non sia stato seguito dall'atto di cessione, il prefetto, ricevuta la prova

dell'avvenuto deposito dell'indennità di espropriazione in misura pari a quella indicata nell'articolo 12, emette immediatamente il decreto di espropriazione.

Qualsiasi contestazione concernente l'indennità di espropriazione non interrompe il corso della espropriazione stessa e non ne impedisce gli effetti. L'azione giudiziaria deve essere proposta, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla data di notificazione del decreto di espropriazione.

Art. 15

Le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diretto dominio e, in genere, ogni altra azione esperibile sulle aree soggette ad espropriazione non possono interrompere il corso di questa né impedirne gli effetti.

Pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti dei terzi, compresi quelli di uso civico, si trasferiscono, ad ogni effetto, sulla indennità di espropriazione.

Art. 16

I proprietari delle aree, già destinate ad edilizia residenziale comprese nei piani approvati ai sensi della presente legge, possono entro il mese di novembre di ogni anno, presentare domanda al sindaco di costruire direttamente, sulle aree stesse, fabbricati aventi caratteristiche di abitazione di tipo economico o popolare.

Il sindaco concede la licenza di costruzione su parere conforme della Commissione di cui all'articolo 11, richiesto ai fini del coordinato utilizzo delle aree comprese nei piani, e sempre che non sussistano prevalenti esigenze degli enti indicati nell'articolo 10.

I progetti debbono essere preventivamente approvati dall'Ufficio del genio civile al quale spetta di accertare che le costruzioni siano di tipo economico o popolare.

Art. 17

I proprietari che si avvalgono delle disposizioni dell'articolo 16 devono iniziare le costruzioni entro centoventi giorni dalla data di comunicazione dell'ottenuta licenza e ultimarle entro il biennio dall'inizio della costruzione

L'accertamento dell'inizio e della ultimazione delle costruzioni è effettuato dagli Uffici del genio civile.

Qualora le costruzioni non siano iniziate nel predetto termine di centoventi giorni, le aree relative sono destinate ad acquisti od espropriazioni secondo le norme della presente legge, ma il prezzo di acquisto o l'indennità sono corrisposte al proprietario con una riduzione del 10 per cento a titolo di penale.

L'ammontare della penale è versato al Comune direttamente dall'acquirente o espropriante ed è impiegato dal Comune per l'acquisto o l'esproprio delle aree a norma della presente legge e per l'esecuzione delle opere di cui al successivo articolo 19.

Qualora i lavori siano stati iniziati ma non ultimati nei termini di cui al primo comma del presente articolo, il Ministro per i lavori pubblici promuove la espropriazione della costruzione per completarla e destinarla alle categorie di cui alla legge 9 agosto 1954, n. 640.

Il prezzo di espropriazione della parte costruita non può superare il valore dell'area calcolato ai sensi del precedente articolo 12, oltre, per eventuali addizioni, la minor somma tra lo speso ed il migliorato.

I termini di cui al primo comma del presente articolo possono essere congruamente prorogati dalla Commissione di cui all'articolo 11, qualora si tratti di costruzione destinata ad allogio del proprietario dell'area e per la quale il proprietario stesso abbia fatto richiesta di fruire dei benefici di cui alle leggi vigenti sull'edilizia economica o popolare.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per le costruzioni effettuate sulle aree cedute dai Comuni a norma del primo comma dell'articolo 10.

Art. 18

L'Ufficio del genio civile esercita la vigilanza sulle costruzioni di cui agli articoli 16 e 17 per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge: qualora ne constati l'inosservanza, ordina l'immediata sospensione dei lavori, con riserva dei provvedimenti necessari per la modifica delle costruzioni.

In caso di contravvenzione all'ordine di sospensione si applicano le sanzioni prevedute dall'articolo 41, lettera *b*), della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e sucessive modificazioni.

La dichiarazione di abitabilità dei fabbricati di cui al presente articolo è rilasciata previa presentazione al Comune di un certificato dell'Ufficio del genio civile attestante che la costruzione eseguita è conforme al progetto vistato ai sensi del primo comma.

Gli alloggi costruiti a norma del primo comma dell'articolo 16 possono essere dati in affitto solo a coloro che si trovino nelle condizioni di essere assegnatari di alloggi popolari ai sensi delle vigenti disposizioni, ad un canone, convenzionato con il Comune, per i primi quindici anni a decorrere dalla data di rilascio del certificato di abitabilità, determinato nella misura del 5 per cento sul costo di costruzione di abitazioni analoghe realizzate dagli Istituti autonomi per le case popolari.

Art. 19

I Comuni sono obbligati a provvedere, con priorità rispetto ad altre zone, alla sistemazione della rete viabile, alla dotazione dei necessari servizi igienici e all'allacciamento alla rete dei pubblici servizi delle zone incluse nei piani, utilizzate in proprio dagli enti di cui al terzo comma dell'articolo 10.

Art. 20

Salve le agevolazioni tributarie consentite dalle vigenti disposizioni, gli atti di acquisto o di espropriazione di cui agli articoli 13 e 14 della presente legge sono sottoposti a registrazione a tassa fissa e le imposte ipotecarie sono ridotte al quarto.

Gli onorari notarili sono ridotti alla metà.

Qualora le aree acquistate o espropriate non possano, per qualsiasi ragione, essere utilizzate dagli enti per i fini della presente legge o siano lasciate senza uso per un periodo di cinque anni dall'acquisto, si incorre nella decadenza dei benefici fiscali previsti dal presente articolo.

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

Nei testi riportati in questo volume si fa sovente riferimento al progetto di nuova legge urbanistica elaborato da una commissione presieduta dal ministro ai lavori pubblici on.le Sullo. Riteniamo pertanto utile riprodurre qui gli articoli piú significativi, nel testo presentato alla Camera dai deputati comunisti. Il testo elaborato dall'on. Sullo, infatti, inviato per il parere preventivo all'esame del CNEL, non è piú stato presentato e non è quindi divenuto nemmeno « disegno di legge ». È stato a questo punto che i deputati comunisti Natoli, Ingrao, Caprara, Busetto ed altri lo hanno fatto proprio, presentandolo a loro volta con alcune modificazioni.

(N. B. Le parti in tondo sono identiche nei due testi, quello del ministro Sullo e quello dei deputati comunisti; solo le parti in corsivo corrispondono a modificazioni ed aggiunte apportate.

Gli articoli che non si riproducono sono in gran parte relativi a disposizioni tecniche o procedurali, a norme attinenti l'attività e i regolamenti edilizi).

ART. 1
(*Direttive programmatiche*)

L'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica si attuano nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale e in riferimento agli obiettivi fissati da questa, anche per quanto riguarda i programmi generali o di set-

tore, dei servizi e delle opere pubbliche di interesse nazionale, interregionale e regionale.

ART. 4

(Disposizioni generali)

La Regione disciplina con propria legge i piani urbanistici e l'attività edilizia secondo i princípi della presente legge.

CAPO II

ART. 5

(Piano regionale).

Le Regioni sono tenute ad adottare il piano regolatore generale del proprio territorio.

Ai fini della elaborazione del piano, la Regione promuove la consultazione delle amministrazioni locali e delle organizzazioni sindacali, politiche, professionali e culturali.

Il piano è elaborato con la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni statali dei lavori pubblici, della pubblica istruzione, della difesa, della agricoltura e foreste, dell'industria e commercio, del lavoro e previdenza sociale e delle partecipazioni statali, delle amministrazioni provinciali e comunali, *delle organizzazioni sindacali,* nonché di esperti in materia di indirizzo e coordinamento urbanistico. Il progetto elaborato è reso pubblico e sono ammesse osservazioni nel pubblico interesse.

Il piano è adottato con legge regionale.

ART. 6

(Contenuto del piano regionale)

Il piano regionale indica le grandi linee dell'assetto e della valorizzazione del territorio, in rapporto alla programmazione economica, ed in particolare deve:

a) indicare le zone di insediamento urbano, di sviluppo industriale, di valorizzazione turistica e paesistica e di specializzazione agraria;

b) indicare le comunicazioni e le altre infrastrutture principali;

c) determinare la gradualità dei principali interventi pubblici ed il coordinamento delle fasi di attuazione anche in rapporto ai programmi di attuazione dei piani economici generali e di settore;

d) ripartire il territorio regionale in comprensori, indicando quelli per i quali è obbligatoria la formazione dei piani comprensoriali in relazione alle esigenze di sviluppo di determinate zone ed alle caratteristiche geografiche, ambientali ed urbanistiche in genere;

e) precisare l'ubicazione, l'estensione ed i caratteri dei principali interventi per lo sviluppo agricolo.

Il piano regionale ha vigore a tempo indeterminato. Esso è sottoposto a revisione ogni 10 anni; può essere modificato o integrato anche nel corso di un decennio per sopravvenuti rilevanti motivi di pubblico interesse.

Il piano regionale deve conformarsi ai piani ed ai programmi nazionali ed è vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni.

ART. 7

(Piano comprensoriale)

Per ogni comprensorio in sede di piano regionale è redatto un piano comprensoriale.

La legge regionale deve prevedere la creazione di appositi enti a carattere consorziale per la formazione, per l'adozione e per l'esecuzione del piano con la partecipazione delle amministrazioni provinciali, di quelle comunali e degli enti pubblici interessati.

Con la maggioranza *di almeno due terzi* dei comuni partecipanti al consorzio, può stabilirsi che al consorzio stesso siano delegate le attribuzioni spettanti a tutti i comuni costituenti il consorzio in base alla presente legge. *In ogni caso, è riservato ai comuni il diritto di opposizione di fronte all'organo di pianificazione regionale.*

Il piano comprensoriale è approvato con decreto del Presidente della regione, su parere favorevole dell'organo di pianificazione regionale.

ART. 8
(*Contenuto del piano comprensoriale*)

Il piano comprensoriale prevede:

a) la destinazione di uso del territorio;

b) gli interventi per le principali localizzazioni residenziali, turistiche, sportive, termali e balneari;

c) gli interventi di bonifica, di ricomposizione delle proprietà rurali, dei rimboschimenti;

d) gli interventi nelle aree di sviluppo industriale;

e) la viabilità, le ferrovie, i porti, i canali navigabili o gli aeroporti;

f) le altre importanti opere pubbliche;

g) le zone da assoggettare a piani di rinnovamento;

h) gli interventi necessari nei comuni che sono tenuti al piano regolatore generale.

Il piano provvede ad assicurare la effettiva tutela delle zone assoggettate o da assoggettare a vincolo paesistico e delle cose disciplinate dalla legge 1°giugno 1939, n. 1089. Il piano prescrive le eventuali misure necessarie per attuare le dichiarazioni di zone di preminente interesse pubblico indicato dall'articolo 2.

Il piano comprensoriale determina i comuni di maggiore o di particolare importanza tenuti ad adottare il piano regolatore generale. Esso vale come piano regolatore generale per gli altri comuni e stabilisce per quali tra loro sia necessaria l'adozione di piani regolatori particolareggiati.

ART. 10
(*Piano regolatore generale*).

Per i comuni obbligati all'adozione del piano regolatore generale, la legge regionale stabilisce i termini per adottare il piano medesimo, o per sottoporlo a revisione generale.

I relativi provvedimenti sono pubblicati nel *Bollettino Ufficiale* della Regione e per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Decorso inutilmente il termine assegnato a norma del primo comma, è nominato, secondo le disposizioni della legge regionale, un progettista al quale è fissato il termine per la presentazione al comune del progetto del piano.

Qualora il comune non provveda entro sei mesi dalla data di ricevimento del progetto, è nominato un commissario con l'incarico di provvedere alla adozione ed alla presentazione del piano nell'organo competente per l'approvazione.

Gli interventi dello Stato e di altri enti pubblici per la esecuzione di opere pubbliche comunali sono subordinati alla presentazione del piano regolatore generale nel termine fissato ai sensi del presente articolo.

ART. 11
(*Contenuto del piano regolatore generale*)

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

Esso deve contenere in ogni caso:

1) la divisione in zone del territorio in rapporto alle varie destinazioni di uso, con la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

2) la rete delle principali vie di comunicazioni stradali, ferroviarie, navigabili ed i relativi impianti;

3) la ubicazione dei porti, degli aeroporti e delle autostazioni;

4) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposti a speciale servitú;

5) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale ovvero la loro ubicazione;

6) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico ambientale e paesistico;

7) le aree nelle quali è vietata qualsiasi costruzione o nelle quali devono essere rispettate particolari limitazioni;

8) la ripartizione del territorio avente destinazione urbana e industriale in piani particolareggiati;

9) la assegnazione di termini distinti per la formazione dei piani particolareggiati, per il compimento delle espropriazioni e per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione nelle singole zone di ciascun piano particolareggiato;

10) le parti nelle quali si deve provvedere alla formazione di comprensori aventi speciali funzioni di interesse pubblico;

11) le norme per l'attuazione del piano.

Per le parti del territorio destinate a zone agricole non è obbligatoria la formazione del piano particolareggiato e il piano regolatore generale deve indicare l'indice di fabbricabilità e la tipologia dei fabbricati.

ART. 15
(*Valore del piano regolatore generale*)

Il piano regolatore generale del comune ha valore a tempo indeterminato.

Gli enti pubblici ed i privati, sono tenuti ad osservare le prescrizioni ed i vincoli del piano stesso.

ART. 16
(*Varianti al piano regolatore generale*)

Le varianti al piano regolatore generale sono approvate con la stessa procedura prescritta per il piano originario.

L'iniziativa delle varianti può essere assunta anche dalle amministrazioni dello Stato, ove esse siano necessarie per la tutela dei loro interessi.

ART. 17
(*Espropriazione e utilizzazione di aree*)

Il comune obbligato a redigere il piano regolatore generale può espropriare aree non edificate e sulle quali insistano costruzioni a carattere provvisorio ed utilizzarle secondo le previsioni della presente legge.

La stessa facoltà può essere esercitata dopo l'approvazione del piano regolatore generale e fino all'approvazione dei piani particolareggiati.

g) la profondità delle zone adiacenti ad opere pubbliche,

ART. 18
(*Piano regolatore particolareggiato*)

Il piano regolatore generale o il piano comprensoriale, nei casi in cui ha valore di piano regolatore generale o in cui prescriva l'adozione di piani particolareggiati, è obbligatoriamente attuato a mezzo dei piani particolareggiati, comprendenti una area definita e continua, e, nelle zone di espansione, adeguatamente ampia.

Il piano particolareggiato è compilato dal comune in relazione al programma di graduale sviluppo del piano generale. Nel caso di inosservanza del termine indicato nell'articolo 11, n. 9, viene fissato un ulteriore termine, decorso il quale si provvede a norma dell'articolo 10, quarto comma.

ART. 21
(*Contenuto del piano particolareggiato*)

Il piano regolatore particolareggiato sviluppa le direttive ed i criteri tecnici stabiliti dal piano regolatore generale.

Esso contiene essenzialmente i seguenti elementi:

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

b) la destinazione degli isolati con la indicazione della tipologia edilizia e la suddivisione in lotti fabbricabili, nonché, se ritenuto opportuno, la ubicazione, la volumetria, l'uso dei singoli edifici;

c) la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico nonché a giardini pubblici, a parcheggi, a campi da gioco;

d) gli edifici destinati a demolizione, a ricostruzione, a risanamento, a restauro, od a bonifica edilizia; in tal caso potrà essere prevista la costituzione di comparti fissando le opportune prescrizioni tecniche;

e) la massa e le altezze delle costruzioni lungo le più importanti o caratteristiche strade o piazze, con l'eventuale indicazione, per particolari ambienti, dei tipi architettonici da adottare;

f) la caratterizzazione plano-volumetrica delle zone direzionali e le modalità per la utilizzazione di aree edificatorie da trasformare per tale destinazione;
la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future;

h) la indicazione delle opere di urbanizzazione primaria;

i) relazione illustrativa e norme urbanistico-edilizie per la esecuzione del piano;

l) programma di attuazione, con la indicazione sommaria delle spese occorrenti per le opere previste e dei modi per provvedervi.

ART. 23

(*Espropriazioni*)

Nell'ambito del piano particolareggiato il comune promuove l'espropriazione, anche per zone, secondo i tempi determinati dalle necessità delle fasi di attuazione:

a) di tutte le aree inedificate, comprese quelle facenti parte del patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici;

b) delle aree già utilizzate per costruzioni se la utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato; *e nel caso che revisioni intervenute nel piano regolatore, pur non mutando la destinazione della zona, ne modifichino, però, sensibilmente la struttura ambientale o la volumetria.*

Il comune espropria anche quelle aree inedificate che successivamente alla approvazione del piano particolareggiato vengano a rendersi edificabili *per demolizione, ricostruzione* o qualsiasi altra causa. *In tal caso il proprietario ha diritto di prelazione, a parità di offerta, sugli altri concorrenti all'asta per il diritto di superficie.*

ART. 24

(*Indennità di espropriazione*)

Per le aree, che, prima dell'approvazione del piano regolatore generale, non avevano destinazione urbana secondo i piani approvati, l'indennità di espropriazione è determinata considerando il terreno come agricolo e libero da vincoli di contratti agrari.

Per le aree inedificate già comprese in zona urbanizzata, l'indennità di espropriazione è stabilita in base al prezzo di cessione dei più vicini terreni di cui al comma precedente, aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore ad un coefficiente massimo stabilito dal Comitato dei ministri di cui all'articolo 1. *Il piano regolatore suddivide il territorio in zone e per ciascuna di esse stabilisce un coefficiente medio che valuti la rendita di posizione dei terreni in essa compresi.*

Per le aree che, prima dell'approvazione del piano regolatore generale avevano destinazione urbana ed erano coperte da costruzioni, l'indennità di espropriazione è ragguagliata al valore venale della costruzione. Si applica, tuttavia, il comma precedente qualora l'indennità in base ad esso calcolata risulti più favorevole al proprietario.

In ogni caso l'indennità è fissata prescindendo da qualsiasi incremento di valore che si sia verificato o possa verificarsi direttamente o indirettamente per effetto della progettazione, dell'adozione e dell'attuazione del piano regolatore generale.

Il sindaco o il presidente del consorzio, nei casi di cui all'articolo 7, terzo comma, pubblica l'elenco dei beni da espropriare indicando il prezzo offerto per ciascun bene.

Decorsi trenta giorni dalla pubblicazione, il prefetto, su richiesta del sindaco o del presidente del consorzio, ordina il pagamento o il deposito della somma offerta nel termine di cui al comma successivo, e pronuncia la espropriazione

L'indennità di espropriazione, in caso di accordo tra le parti, deve essere pagata e, in caso di contestazione, deve essere depositata entro un termine da stabilirsi dalla legge regionale, decorrente dalla data di rilascio o di consegna del bene. L'espropriante, per il periodo intercorrente tra la data di rilascio o di consegna e quella del pagamento o del deposito dell'indennità, è tenuto a corrispondere gli interessi legali sulle somme dovute.

Per quanto diversamente previsto, si applicano le disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni.

ART. 25.
(*Consegna dei beni espropriati*)

I beni espropriati possono essere lasciati in comodato precario al precedente proprietario col suo consenso. Il comune può conseguire la disponibilità del bene e l'espropriante può chiedere di effettuare la consegna nei termini stabiliti con la legge regionale.

ART. 26.
(*Utilizzazione delle aree*)

Il comune, acquistate le aree espropriate a norma degli articoli 17 e 23, provvede alle opere di urbanizzazione primaria.

Il comune cede in proprietà allo Stato e agli enti territoriali, le aree destinate ad utilizzazione pubblica.

Il diritto di superficie sulle aree destinate a edilizia residenziale viene ceduto a mezzo di asta pubblica, salvo che le aree non vengano richieste per il proseguimento dei loro fini istituzionali, entro termine da stabilire con legge regionale, da enti pubblici che operano nel settore della edilizia e da società cooperative che abbiano per scopo la costruzione di alloggi economici o popolari per i loro soci. Ai fini della determinazione del prezzo di cessione si sommano, per ogni zona preveduta dall'articolo 23, primo comma: le indennità di espropriazione dell'intera zona e gli interessi relativi, il costo delle opere di urbanizzazione e di quelle per lo sviluppo dei servizi pubblici, da effettuarsi nel perimetro della zona, nonché una quota per spese generali. Il totale è ripartito sulla superficie delle aree destinate all'edificazione e il quoziente costituisce il prezzo della cessione e, in caso di asta, la base di questa.

Il concessionario del diritto di superficie ha l'obbligo di utilizzare l'area fino al massimo limite volumetrico previsto nel piano particolareggiato. Egli è altresì tenuto a dare inizio alla costruzione entro un anno dalla data della concessione del diritto di superficie ed ha l'obbligo di completarla entro i tre anni. Il mancato rispetto di questi termini comporta la decadenza del diritto di superficie.

Il diritto di superficie è revocato qualora, per modifiche intervenute nel piano regolatore, si determinino le condizioni di cui al punto b) *dell'articolo* 23. *Tale revoca comporta l'indennizzo del valore venale dell'edificio e della somma versata per il diritto di superficie aumentata degli interessi cumulati nel periodo; o l'indennizzo del valore dell'edificio e la concessione di un nuovo diritto di superficie su area analoga a quella originariamente ottenuta.*

RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE

1. Un esame dell'attività compiuta nel settore urbanistico del nostro paese, nel corso del quindicennio post-bellico, deve portare necessariamente a un bilancio assai negativo.

Questa non è certo la sede per procedere analiticamente a tale bilancio. Ma la rigorosa documentazione di una affermazione che potrà, a prima vista, apparire troppo perentoria, può anzitutto trovarsi nella serie degli Atti dei congressi dell'Istituto nazionale di urbanistica. Qui si trovano radunati, a disposizione dello studioso, del legislatore e, perché no, anche dello storico del costume, gli annali del naufragio dell'avventura urbanistica; le speranze deluse, i generosi e vani fervori utopistici, i tardivi approdi, dopo lo scontro con una realtà opaca e impenetrabile al superamento della concezione illuministica che faceva della urbanistica una *forma,* impressa alla società dall'esterno.

Eguale valore documentario possiede la pressoché totale assenza della pianificazione urbanistica e delle materie ad essa connesse nella iniziativa governativa e nelle discussioni parlamentari delle due prime legislature e di quella in corso.

Noi siamo dunque d'accordo con il giudizio sintetico formulato dal professore Giovanni Astengo nella premessa della sua relazione sul tema *Verso una nuova legislazione urbanistica,* svolta all'VIII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica a Roma, nel dicembre del 1960.

Astengo disse allora: « ...l'attività urbanistica di questi ultimi quindici anni si è svolta in un modo che difficilmente si potrebbe immaginare piú caotico e irrazionale. A parte gli episodi ormai lontani della ricostruzione, anche quando il Ministero dei lavori pubblici ha voluto esercitare le facoltà attribuitegli dall'articolo 8 della legge urbanistica del 1942, rendendo obbligatoria la formulazione dei piani regolatori per oltre trecento comuni, si è potuto constatare quanto sia stata scarsa, lenta, discontinua e quasi sempre inefficace l'attività pianificatrice alla scala comunale, anche quando, sia ben chiaro, vi è stata nelle amministrazioni comunali una precisa volontà di fare presto e bene. Né i numerosi *piani intercomunali* autorizzati dal Ministero hanno prodotto un qualche apprezzabile risultato. Né i *piani territoriali di coordinamento* avviati da un decennio sono riusciti finora a superare le fasi iniziali di indagine e a divenire strumenti di pianificazione attiva... ».

Questa valutazione, che facciamo nostra, non è affatto ispirata ad eccessivo pessimismo: essa esprime in maniera adeguata una situazione oggettiva indiscutibile.

2. Non è difficile scorgere le cause di uno stato di cose la cui gravità non è ignota all'opinione pubblica per alcuni aspetti clamorosi che il disordine urbanistico ha spesso assunto, in particolare, in certe grandi città.

È opinione generalmente accettata, malgrado anche in questo campo non manchino gli ottusi e incalliti nostalgici, che l'attuale legge urbanistica (legge 18 agosto 1942, n. 1150) sia del tutto inadeouata, anacronistica, oltre che, spesso, inapplicabile.

È singolare, ma significativo, che, malgrado questa ammissione sia stata fatta piú volte da rappresentanti del governo almeno da una diecina di anni a questa parte, le cose sono rimaste immodificate, se non per particolari insignificanti.

La legge del 1942 pone giustamente i comuni al centro della pianificazione urbanistica, ma non riconosce loro i poteri, né assicura i mezzi per affrontare seriamente i problemi e le difficoltà.

D'altro canto, lasciando indeterminate e aleatorie, e, comunque, all'iniziativa del potere centrale, le questioni della pianificazione intercomunale e del coordinamento territoriale, essa finiva per segregare in un ambito municipalistico l'impostazione della programmazione urbanistica, senza alcuna articolazione con i pubblici interventi e investimenti di provenienza statale, ma anzi in una posizione nettamente subalterna di fronte ad essi.

Si toccano qui le due questioni di fondo, che dovevano necessariamente rendere del tutto inoperante la legge del 1942:

a) alla amministrazione pubblica (comunale), l'abbiamo detto, non fu conferito alcun potere efficace per combattere con successo la battaglia per imporre la disciplina della pianificazione alla proprietà del suolo urbano. Anzitutto i comuni non possiedono mai i mezzi finanziari necessari per determinare i complessi fenomeni di urbanizzazione secondo programmi a lunga scadenza, formulati nel quadro di una visione generale ed integrale dello sviluppo della città. Nelle zone di espansione si concentra il gioco di potenti forze di speculazione. Di fronte a queste, i pubblici poteri sono quasi sempre impotenti. Talora le cose vanno ancora peggio.

La proprietà del suolo urbano è ancora nel nostro paese un istituto ammantato di prerogative inviolabili che sono state da tempo demolite nei paesi capitalistici più moderni. L'espropriazione per motivi di pubblica utilità è ancora ristretta, sostanzialmente, ai casi previsti dalla legge del 1865. Di più, incredibile a dirsi, oggi in Italia non esiste nessuna legge efficace per impedire che la proprietà fondiaria, attraverso esose rendite di posizione, si appropri degli incrementi di valore creati per i terreni dalle trasformazioni conseguenti all'impianto di opere e di servizi pubblici. L'investimento pubblico si trasforma in appropria-

zione privata, attraverso quel « guadagno immeritato » lucidamente individuato dagli autori inglesi già qualche secolo fa, nella fase di « decollaggio » della società e dell'economia borghese.

Si noti che l'evocazione dell'amministrazione pubblica di quel « guadagno immeritato », è obiettivo *non realizzato di almeno mezza dozzina di leggi diverse, tutte inoperanti.*

L'insufficienza della legge urbanistica del 1942, esprime dunque, secondo noi, la sussistenza di un rapporto anacronistico, caratterizzato da evidenti sopravvivenze feudali, fra l'istituto della proprietà privata del suolo urbano da un lato, e l'interesse pubblico, le esigenze di una comunità organizzata in modo moderno dall'altro; e ciò avviene malgrado l'esistenza, ignorata, di una precisa norma costituzionale, la quale prescrive che la legge fissi limiti alla proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Se questa questione non viene risolta, è perfettamente inutile parlare di pianificazione urbanistica. Non vi sarà, non continuerà ad esservi, altra pianificazione che quella imposta dalle più potenti forze economiche particolari.

Si comprende che tale questione non poteva essere risolta, ma solo mistificata nell'anno 1942. Essa però deve essere risolutamente affrontata negli anni 1960, quando fattori diversi di ordine nazionale e internazionale, politici, sociali ed economici, sembrano concorrere, sia pure in modi diversi ed anche discordi, ad accelerare il processo storico che deve fare del nostro un paese veramente e unitariamente moderno.

b) L'altra questione è inerente alla struttura dello Stato italiano; investe il rapporto fra l'ente locale e il potere centrale. La legge del 1942 esprimeva coerentemente il carattere di questo rapporto in quel periodo della vita italiana; atomizzazione (e vanificazione) della programmazione urbanistica nella molteplicità di municipalismi chiusi e subalterni, in realtà oggetti e non soggetti; al di sopra, sovrastante, in un'altra dimensione, l'iniziativa del potere centrale che procede per sue vie particolari, *verticali e settoriali;* tipica iniziativa dall'alto, priva di coordinamento nello stesso proprio ambito, priva di articolazione con la vita locale — anche di grandi e grandissime città — cui si sovrappone in modo rozzo, antieconomico, irrazionale.

Bisogna aggiungere, purtroppo, che a questo schema, (sopravvissuto al 1942, malgrado la Costituzione avesse, successivamente, stabilito nel pieno riconoscimento delle autonomie locali e nell'attuazione dell'ente regionale, un rapporto sostanzialmente nuovo, e democratico, fra Potere centrale ed Enti locali), si può ricondurre tutta la pratica degli interventi ed investimenti pubblici promossi dai diversi ministeri e da enti da questi, piú o meno, dipendenti, nel corso degli ultimi quindici anni. Ciò vale per il settore delle partecipazioni statali, per la Cassa per il mezzogiorno, vale per la edilizia statale e sovvenzionata cui, in particolare, spetta il triste vanto di aver creato, in molte occasioni, autentici primati di disordine e irrazionalità urbanistica. Una coscienza nuova assai confusa di questa deplorevole situazione si fa, forse, strada nella tendenza sempre più invalsa negli ultimi anni a presentare determinati aspetti dell'attività di governo, come « piani »; parlandosi di *Piano verde,* di *Piano della scuola,* di *Piano dello sport,* di *Piano delle autostrade,* di *Piani regionali di sviluppo economico,* quando, in realtà, nella migliore delle ipotesi, come giustamente osserva Astengo, più che di « piani » si tratta di « stanziamenti di bilancio consolidati in periodi pluriennali »; e, comunque, sempre, di *piani settoriali,* senza coordinamento fra loro e distaccati da una visione di insieme della realtà nazionale nelle sue concrete specificazioni geografiche, storiche, economiche e demografiche.

Il risultato di questo tipo di interventi *centrali* è che, mentre rimane impedito e sconvolto qualsiasi tentativo di pianificazione urbanistica locale, la mancanza di coordinamento fra i vari settori dell'investimento pubblico, la mancanza di qualsiasi controllo sull'investimento privato, accentuano disordini e squilibri fra zone diverse del paese, fra città e campagna, fra settori diversi dell'industria, fra industria e agricoltura.

Queste considerazioni ci portano alla conclusione che una pianificazione urbanistica degna di questo nome potrà aversi nel nostro paese solo a tre condizioni: anzitutto che sia modificato realmente, nel senso previsto dalla Costituzione, il rapporto fra

gli enti locali e il potere centrale dello Stato, e ciò vuol dire piena attuazione delle autonomie locali e dell'ente regione (cui fra l'altro la Costituzione affida l'attività amministrativa e legislativa in fatto di urbanistica); in secondo luogo, programmazione degli investimenti pubblici e orientamento degli investimenti privati sia in senso settoriale che territoriale, da promuovere con metodo democratico, in sede regionale, e da integrare e realizzare, sempre con metodo democratico (Parlamento), in sede nazionale; in terzo luogo, riforma dell'attuale assetto della proprietà del suolo edificabile, che elimini il parassitismo della rendita urbana e assicuri in modo preminente il controllo pubblico su ogni attività edilizia e iniziativa di insediamento: un orientamento, dunque, il quale tende a realizzare la proprietà pubblica del suolo urbano.

Non può sfuggire che anche qui ci troviamo di fronte a grosse questioni di struttura, di struttura dello Stato e della economia e, nella sostanza, dunque, a problemi di spiccata rilevanza politica, tutti inerenti alla attuazione dell'ordinamento democratico fissato dalla Carta costituzionale.

3. Il fallimento della pianificazione urbanistica è fenomeno organicamente intrecciato con il mancato ammodernamento di talune strutture economiche, con il non avvenuto riordinamento democratico della vecchia struttura centralizzata dello Stato italiano.

Non si può pretendere di curare il sintomo e di ignorare la malattia.

Uno sforzo assai interessante per guardare in faccia questa realtà aveva già compiuto nel dicembre del 1960 l'Istituto nazionale di urbanistica, al suo VIII Congresso; integrazione della programmazione urbanistica con la programmazione degli investimenti; dimensione regionale della programmazione in un quadro istituzionale democratico (ente regione); disciplina moderna comunali; avocazione alla collettività della ricchezza creata con l'impiego di mezzi pubblici; questi, in sintesi, i fondamenti essenziali della proposta « di legge generale per la pianificazione urbanistica » che il Congresso allora discusse.

4. Successivamente, nel 1961-62, in conseguenza della crisi politica avvenuta nel corso del 1960, che aveva segnato l'inizio, sia pure incerto e contraddittorio, di una svolta negli indirizzi politici (e di politica economica) del governo, la piattaforma programmatica dell'VIII Congresso di urbanistica veniva confermata e approfondita da forze della cultura urbanistica e da studiosi di economia anche di parte cattolica. Venivano così precisati sempre più chiaramente (ed un ulteriore contributo in questo senso è stato dato al IX Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica svoltosi a Milano, nel novembre 1962) come elementi fondamentali irrinunciabili della nuova disciplina urbanistica i seguenti:

a) un rapporto di interdipendenza tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, onde garantire alle pubbliche amministrazioni di tutti i livelli gli strumenti necessari a determinare le caratteristiche strutturali dello sviluppo e la loro traduzione in piani territoriali;

b) la dimensione regionale come giusto punto di incontro tra le scelte di carattere nazionale e quelle di carattere locale, nonché per la loro reciproca articolazione in un processo dialettico: programmazione economica e pianificazione urbanistica si trovarono, così, imperniate sull'ordinamento regionale, cui la Costituzione affida la materia urbanistica, e che assume dunque la funzione di centro *democratico* di elaborazione e di direzione dei processi di sviluppo;

c) un intervento pubblico radicale per eliminare l'appropriazione privata dell'incremento della rendita urbana derivante dalla spesa pubblica.

Sono appunto questi, nella sostanza, i cardini su cui poggia il progetto di nuova legge urbanistica, elaborato da una commissione di studio, sotto l'egida dell'onorevole Sullo, Ministro dei lavori pubblici, e può darsi che il testo di cui si è avuta conoscenza costituisca un punto di partenza valido per affrontare la duplice esigenza di superare la vecchia e incoerente legge del 1942 e di proporre una linea adeguata alla soluzione dei problemi — anche di rinnovamento strutturale — che vanno molto al di là dell'attuazione di una disciplina urbanistica moderna,

per investire gli squilibri dello sviluppo economico e lo stesso processo di rinnovamento democratico delle strutture dello Stato e della vita nazionale.

È per questi motivi che, con preoccupazione, deve osservarsi che, mentre l'onorevole Sullo aveva già il 28 giugno 1962 annunciato al Senato il compimento dei lavori da parte della commissione di studio, il progetto della nuova legge urbanistica veniva affidato solo al principio dell'ottobre scorso al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, perché esso esprimesse il suo parere entro il successivo 15 novembre. Ma il CNEL non ha rispettato tale termine e, nel momento attuale, non ha ancora fornito una risposta, rendendo cosí assai precaria la eventualità che il Parlamento possa trasformare il progetto in legge entro l'attuale legislatura, ormai vicina al suo compimento. E ciò malgrado che la nuova disciplina urbanistica facesse parte del programma presentato dal governo, all'atto della sua costituzione, nel marzo 1962.

Per queste ragioni, non ignorando quanto simili ritardi siano non casuali, ma anzi espressione di una aspra (anche se coperta) lotta politica che si svolge all'interno della maggioranza parlamentare e di governo; e ritenendo che, al momento attuale, negli ambienti della cultura urbanistica, fra gli studiosi di economia più impegnati, nelle pubbliche amministrazioni elettive (da quelle regionali già oggi esistenti a quelle comunali), nell'opinione pubblica più avvertita e sensibile, esiste un orientamento largamente convergente che potrebbe anche esprimersi in una larga maggioranza parlamentare; per tutte queste ragioni, diciamo, un gruppo di deputati comunisti ha preso l'iniziativa di presentare alla Camera l'allegata proposta di legge che riproduce, nella sostanza, il testo elaborato sotto l'egida del Ministro dei lavori pubblici, discostandosi soltanto per talune introdotte modificazioni le quali mirano esclusivamente ad eliminare incertezze e contraddizioni, ad affermare in modo ancora più esplicito ed efficiente i cardini sopraindicati su cui poggia tutto l'edificio della legge.

Inalterata rimane, perciò, la suddivisione della legge nei suoi cinque titoli (norme generali, princípi fondamentali della legislazione regionale [legge cornice], norme statali sull'attività urbanistica, disposizioni comuni, disposizioni transitorie e finali), come pure inalterata rimane l'impostazione che prevede lo svolgersi della pianificazione urbanistica in quattro gradi (piani regionali, piani comprensoriali, piani regolatori generali comunali, piani particolareggiati) non tanto gerarchicamente, ma piuttosto dialetticamente connessi.

Cosí per gli emendamenti introdotti agli articoli 1, 5, 7 e 14, 37, che tendono ad affermare senza remore (pur nell'ambito di una disciplina nazionale) il contributo del potere elettivo locale e il momento della pianificazione « dal basso »; nonché ad eliminare curiosi (e non funzionali) residui di burocratica ingerenza e di anacronistico centralismo (articolo 45).

Cosí anche per le modifiche proposte agli originari articoli 23, 24, 26, che mirano a rendere piú sicura l'area e piú operanti le procedure delle espropriazioni necessarie alla attuazione del piano regolatore generale e dei piani particolareggiati. Speciale significato attribuiamo alla nostra formulazione del secondo comma dell'articolo 24 — la quale, se pure non esprime ancora il principio, che è nostro, della totale eliminazione della rendita urbana — liquida però di fatto in gran parte la rendita assoluta, agganciando il calcolo della rendita differenziale di posizione, per la valutazione della indennità di espropriazione, al prezzo dei terreni agricoli. E ciò dovrebbe portare ad una drastica riduzione dei guadagni immeritati accumulati in modo parassitario in questi anni dagli speculatori sul suolo urbano.

Particolare importanza attribuiamo anche agli emendamenti all'articolo 26 che tendono a porre alla concessione del diritto di superficie vincoli sufficienti a che su di esso non si realizzi una nuova forma di speculazione e a quelli apportati all'articolo 23 che tendono ad impedire che la pressione speculativa si trasferisca, massiccia, sui centri cittadini già edificati.

In molta parte l'efficacia e il valore della legge che cosí proponiamo è legata alla tempestività della sua approvazione. Ciò per i seguenti motivi:

a) Per l'urgenza drammatica che ormai vanno assumendo, soprattutto nelle grandi città, il problema dei fitti, dei servizi,

dello sviluppo urbanistico in generale e gli alti costi sociali che ne derivano.

b) Per il determinarsi di precostituite situazioni di fatto che minacciano di compromettere in anticipo le possibilità di scelta della pianificazione urbanistica.

c) Per la necessità urgente di disporre di adeguati strumenti urbanistici ai fini della programmazione economica generale.

Ordini del giorno approvati dal Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica

I

Il Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, esaminato il testo del progetto della nuova legge urbanistica elaborato dalla Commissione Interministeriale presieduta dall'On. Fiorentino Sullo;

Considerato che esso introduce nel nostro ordinamento istituzionale princípi e direttive già da tempo reclamate da larga parte dei cultori delle discipline urbanistiche ed economiche, nonché dalle Amministrazioni locali, princípi e direttive conformi al dettato costituzionale e ad una visione moderna e razionale dello sviluppo civile del Paese;

Considerato in particolare che tale progetto di legge:

a) assicura un permanente collegamento tra la pianificazione economica e la pianificazione del territorio, aspetti inscindibili di un'unica realtà;

b) introduce la pianificazione comprensoriale generalizzata come aspetto intermedio tra quella regionale e quella comunale;

c) si pone come legge cornice, in relazione alle funzioni urbanistiche attribuite costituzionalmente alle Regioni;

d) riconosce, ai diversi livelli, le articolate autonomie e interdipendenze degli enti locali chiamati a pianificare;

e) fornisce ai Comuni sufficienti poteri per avocare a sé, mediante esproprio, tutte le aree di espansione o quelle edificate in difformità dalle previsioni del PRG, colpendo cosí un inammissibile tipo di speculazione fondiaria, e dando i mezzi

per un'attività urbanistica rispondente ai veri interessi generali, fa voti perché tale progetto di legge urbanistica divenga, secondo gli impegni programmatici di governo, entro la presente legislatura legge della Repubblica, pur accogliendo suggerimenti e proposte che meglio ne assicurino la pratica attuazione...

Milano, 25 novembre 1962.

Filippo Hazon, assessore Milano
Giuseppe Campos, assessore Bologna

II

Il IX Congresso Nazionale di Urbanistica, dopo un esame approfondito del tema proposto, condotto sulla base della verifica delle esperienze realizzate e delle prospettive che oggi si presentano alla luce del nuovo indirizzo di programmazione economica, ritiene di poter formulare sinteticamente le seguenti conclusioni generali:

La pianificazione urbanistica in Italia, superata la fase prevalentemente normativa rivolta agli aspetti infrastrutturali, va considerata come una componente determinante nei programmi economici, intesi contemporaneamente quali strumenti decisivi di un equilibrato sviluppo economico e di un armonico assetto insediativo e che dovranno attuarsi attraverso un deciso intervento pubblico e un coordinamento degli interventi privati a tutti i livelli.

La immediata attuazione dell'ordinamento regionale costituisce lo strumento essenziale per la formulazione e l'attuazione dei piani urbanistici ed economici in quanto elemento decisivo per il decentramento e la democratizzazione della politica di piano.

L'approvazione della nuova Legge Urbanistica, cosí come è stata formulata dalla Commissione Interministeriale, si rende indispensabile entro i termini dell'attuale Legislatura, onde consentire una efficace elaborazione e una effettiva attuazione delle linee di pianificazione alla scala nazionale, regionale e locale.

La redazione dei piani per l'Edilizia Economica e popolare dovrà tendere alla piú estesa acquisizione ai Demani Pubblici di aree destinate alla edificazione nell'ambito dei piani urbanistici approvati e in elaborazione. Questo per rendere il meno onerosa possibile l'applicazione della normativa di esproprio prevista nella nuova Legge Urbanistica.

Il Congresso impegna gli organi dell'Istituto, centrali (Consiglio Nazionale e Commissione di Studio) e regionali, all'approfondimento delle tesi enunciate e ad una energica azione di orientamento della classe dirigente politica e amministrativa sugli stessi temi.

Milano, 25 novembre 1962.

Giovanni Astengo, Piero Bottoni, Giuseppe Campos Venuti, Gian Carlo De Carlo, Piero Giordani, Piero Moroni, Luigi Piccinato, Nello Renacco, Giuseppe Samonà, Bruno Zevi e Mario D'Erme.