

la legge 1947 sulla pianificazione urbana e rurale in Inghilterra

B47f/1 ►

Premessa

Nel processo evolutivo, tuttora in atto, attraverso il quale l'urbanistica teorica sta avviandosi ad assumere definitivamente contenuto e metodo di una disciplina scientifica, mentre la pianificazione pratica sta acquistando di giorno in giorno sempre più chiara coscienza dell'ampiezza e della complessità dei propri compiti, oggetto, limiti e scopi dell'urbanistica sono andati via via dilatandosi in estensione e profondità oltre gli angusti confini delle vecchie concezioni.

Conseguentemente anche gli istituti giuridici, che erano figli di quelle concezioni e su i quali fino a ieri appoggiavano le sporadiche applicazioni pratiche, sono divenuti oggi inadatti, per difetto, alle sempre più estese finalità pratiche e sociali della pianificazione urbanistica.

È evidente che, per un organismo sociale, il raggiungere o meno l'adeguamento della legislazione a queste nuove finalità significa possedere o meno lo strumento che permetta di tradurre in atto i risultati dell'indagine e della progettazione urbanistica, significa poter realizzare pienamente o solo in parte, o fallire del tutto queste stesse finalità. Di pari passo quindi al processo evolutivo di coordinamento e di espansione urbanistica, come scienza e come applicazione, si sta delineando un non meno urgente e necessario processo giuridico e politico di revisione legislativa. Esso è in atto presso molti paesi europei, stimolato dalle stesse esigenze del dopoguerra; e dai rinnovati ordinamenti sociali e politici, ma finora sono poche le nazioni che hanno concluso questo stadio preparatorio, concretandolo in uno strumento legislativo completo e atto a funzionare.

B47f/2 ►

La legge inglese del 1947

Iniziamo la rassegna di alcune delle più recenti legislazioni urbanistiche presentando, come primo esempio di una organica e coraggiosa struttura legislativa, la nuova legge inglese sulla pianificazione urbana e rurale.

Preceduto da una seria, intensa e lunga lotta propagandistica, il progetto di legge, proposto al Parlamento nel gennaio 1947 dal Ministro della Pianificazione, è stato approvato e costituirà, nelle intenzioni del legislatore, lo strumento base per realizzare la integrale pianificazione nazionale, urbana e rurale.

Nella esposizione seguiremo fedelmente, riassumendo, il testo del *memorandum* ufficiale sul *progetto di legge*¹, corredando il riassunto con ampi stralci della traduzione integrale².

Nella introduzione al *memorandum*, sono enunciati brevemente in tre punti gli scopi principali della nuova legge.

1 Ringraziamo M. Eric Mosbacher, direttore del servizio legale del Ministero della Pianificazione Inglese, per la concessione del testo e per le informazioni gentilmente forniteci.

2 Le citazioni del testo sono in corsivo. I riassunti in tondo.

La nota si riferisce al testo originale (n. d. r.)

Town and Country Planning Bill 1947

Progetto di legge sulla pianificazione urbana e rurale 1947

Introduzione

Scopo principale di questo progetto è di:

- I stabilire un nuovo sistema di pianificazione per far fronte alle necessità odierne.
- II Fornire una soluzione completa del problema della determinazione del valore delle trasformazioni d'uso del terreno e perciò abolire uno dei principali ostacoli ad una buona pianificazione.
- III Provvedere a contributi da parte del Ministero delle Finanze per assistere le Autorità locali nell'acquisto e nello sgombero dei terreni per l'esecuzione dei progetti.

Seguono due parti distinte: 1°, la *spiegazione generale* e 2°, il *compendio della legge*. La prima è per noi la più utile per penetrare lo spirito della nuova legge, in quanto il testo viene via via discusso, esaminando le varie innovazioni che vengono successivamente introdotte, confrontandole con la legislazione e la prassi precedente, e giustificandole in base ai rapporti stessi dalle commissioni ufficiali d'inchiesta. Per tali ragioni, non essendo possibile per lunghezza di stesura la trascrizione integrale di entrambe le parti, illustreremo per esteso la prima parte, integrandola con citazioni della seconda.

Spiegazione generale

Nella esposizione della materia, la Spiegazione Generale segue ordinatamente la successione dei tre punti relativi ai tre scopi proposti nella introduzione: ad ogni punto corrisponde un capitolo.

Iniziando l'esame del *nuovo sistema di pianificazione* vengono anzitutto chiariti gli scopi della pianificazione, quindi, dopo l'analisi critica della situazione presente, viene illustrato il sistema proposto.

Capitolo I - Il nuovo sistema di pianificazione

3 Scopo della pianificazione urbana e rurale è di assicurare a tutto il terreno del paese un perfetto sviluppo dal punto di vista del benessere della comunità.

La pianificazione raggiunge questo scopo controllando le trasformazioni nell'uso del terreno³, assicurando che le trasformazioni più adatte abbiano luogo ed eliminando usi errati.

Un sistema di pianificazione razionale deve perciò provvedere a tre punti principali:

- a) la progettazione, ossia lo stabilire quali sono gli usi migliori ai quali il terreno deve essere destinato;
- b) l'amministrazione del controllo della pianificazione, o controllo delle trasformazioni d'uso, per assicurare che, quando un proprietario desidera trasformare l'uso del suo terreno, il nuovo uso sia in armonia col piano;
- c) un'azione positiva, per promuovere l'esecuzione del piano.

3 Il testo inglese usa la parola *development*, letteralmente sviluppo. Una nota del memorandum, ed una precisazione del testo della legge, definiscono *development* ogni trasformazione d'uso del terreno e delle costruzioni, intendendo per trasformazione «la costruzione di edifici, opere d'ingegneria, miniere ed ogni altra operazione sopra, sotto ed entro il terreno, nonchè il cambiamento materiale nell'uso degli edifici e del terreno».

Il sistema presente

4 IL sistema attualmente in vigore⁴ è soddisfacente per quanto riguarda il punto b), poiché esso concede alle Autorità locali poteri sufficienti per controllare le trasformazioni d'uso (benché l'attuazione di questo potere sia in effetti impacciata dalle difficoltà relative alla determinazione dei valori economici delle trasformazioni). Il sistema in vigore è comunque insufficiente per quanto riguarda i punti a) e c) del precedente paragrafo.

(Riassunto). - Nei paragrafi 5, 6, 7 e 8 è riassunto il sistema di pianificazione attualmente in vigore. Esso è basato su tre Atti: 1942, 1943, 1944.

L'Atto 1942 «autorizza le Autorità locali, che lo desiderano, di preparare un piano regolatore per le loro aree». Il piano regolatore è molto particolareggiato e richiede quindi un lungo tempo di preparazione. Sono previsti risarcimenti per i proprietari danneggiati dall'applicazione del piano regolatore. Le Autorità locali, che hanno deciso la preparazione del piano, eserciteranno esse stesse il controllo sull'esecuzione, ma esse hanno pure l'Autorità di controllo nel periodo di *interim*, durante la preparazione del piano, potendo esse dare i permessi di trasformazione, regolandosi secondo lo spirito del piano in elaborazione.

L'Autorità di controllo in sede di esecuzione del piano giunge all'annullamento senza compenso delle trasformazioni d'uso del terreno, non coerenti col piano ed eseguite senza permesso.

L'Atto 1943 estendeva il periodo di *interim* di controllo sulle trasformazioni d'uso del terreno anche alle zone non ancora sottoposte a piano regolatore: inoltre introduceva una maggiore misura di controllo centrale sulle Autorità locali, autorizzando il Ministero della Pianificazione a revocare decisioni prese da Autorità locali o a decidere sulle domande di permesso in sede nazionale, in collegamento colle altre Amministrazioni Statali.

L'Atto 1944, introduceva una nuova concessione di pianificazione positiva⁵, limitata tuttavia a problemi di località specifiche dando alle Autorità di pianificazione poteri per rilottizzazione e ricostruzione di aree di «danni di guerra estensivi» e aree di «cattivo tracciato o inusitato sfruttamento».

Le lacune riscontrate nel sistema in vigore sono le seguenti:

a) Staticità. Un piano generale ha forma di legge e può essere alterato con una lunga e ingombrante procedura.

b) Il sistema è troppo localizzato: la pianificazione comincia con lo scopo limitato di assicurare un buon tracciato per nuove zone urbane.

Funzioni di pianificazione erano date perciò alle Autorità riguardanti l'abitazione, come i Consigli Municipali; ne era derivata la tendenza per ogni Ente di progettare la sua area isolatamente dai vicini. Questi inconvenienti sono stati corretti fino ad un certo punto colla riunione di parecchie Autorità in Comitato Riunito.

Anche così però i piani della vigente legge sono governati da considerazioni locali, con esclusione di molte questioni che sono di interesse vitale per il Paese in generale ed in cui necessità nazionali dovrebbero essere il fattore determinante.

c) Non vi è obbligo perentorio per le Autorità locali di preparare i piani.

d) Il sistema è in larga parte soltanto negativo. Può con difficoltà prevenire una cattiva trasformazione, ma non può assicurare una buona trasformazione, eccetto

4 Prima dell'approvazione della legge 1947.

5 Cioè attiva nel senso che conduce alla esecuzione delle trasformazioni progettate; il contrario cioè la pianificazione negativa, è quella che pone solamente vincoli per impedire determinate trasformazioni o che comunque non agisce per rendere esecutivo il progetto.

quella che l'Autorità locale può prendere sotto l'esercizio delle sue dirette funzioni. All'infuori di ciò, il piano regolatore indica soltanto quale trasformazione è consigliabile, se e quando la si volesse effettuare.

B47f/3 ►**Il sistema proposto**

Il sistema proposto è impostato su alcune caratteristiche di contenuto e di procedura impresse alla pianificazione, ciascuna delle quali rappresenta una estensione e una innovazione rispetto alla legislazione precedente.

A Preparazione dei piani

La prima caratteristica è data dalla *obbligatorietà* e dalla *estensione* della pianificazione: essa infatti da facoltativa diventa obbligatoria per tutte le Autorità di Contea e Comunali ed è estesa a *tutto il territorio nazionale, urbano e agricolo*. In tal modo i piani, cessando di essere ristretti ai confini amministrativi di qualche isolato Comune e spesso circoscritti alle sole zone di espansione della città, perderanno le caratteristiche di limitatezza, di accidentalità e di discontinuità, che sono state difetto generale dei piani regolatori comunali di tutti i Paesi fino ad oggi, per tendere, nel complesso, ad assumere un aspetto unitario ed omogeneo, dovuto all'assenza di soluzione di continuità.

Per aderire a queste nuove esigenze, che collimano colle più recenti vedute dell'urbanistica teorica, vengono rinnovati gli stessi caratteri intrinseci della pianificazione urbanistica. Infatti superata la vecchia concezione di piano regolatore limitato e rigido, la si sostituisce con una più vivace concezione del piano urbanistico esteso ed elastico e di prima approssimazione, chiamato *piano di trasformazione*.

Esso è definito «piano preparato in linee sommarie su di una vasta area per indicare le relazioni generali tra le varie destinazioni, alle quali il terreno sarà assegnato».

In sostanza si tratta di una zonizzazione generale dell'uso del suolo, in cui vengono riconosciuti «quali città e paesi sono adatti a maggior espansione e quali no, in quali direzioni si effettuerà l'espansione, l'area da preservarsi come cintura agricola e quella da assegnarsi a industria ed abitazione».

Il piano è eseguito su comprensori di aree, che possono essere indipendenti dai confini amministrativi delle più piccole unità.

Il piano di trasformazione verrà completato in seguito con piani particolari di seconda approssimazione, che saranno studiati in vista della realizzazione, cioè soltanto quando la trasformazione di una data zona sarà matura per essere effettuata. In questo secondo stadio verranno per quella zona progettati dettagli (strade residenziali, aree minori degli spazi verdi, aree delle attrezzature collettive etc.), che potranno essere adeguati alle future esigenze, tenendo conto dei fattori ora imprevedibili.

Con questa netta ripartizione di fasi, impostando subito in modo definitivo la grande orditura del piano nazionale e rimandando al futuro l'elaborazione dei dettagli, sarà evitato il pericolo in cui incorrono i piani regolatori rigidi e particolareggiati, di nascere morti o di precocemente invecchiare, essendo continuamente superati dalle esigenze della vita in continua evoluzione.

B Autorità di pianificazione e procedura di compilazione dei piani

Gli art. 2, 3 e 4 della legge⁶ istituiscono le *Autorità di pianificazione*. Al Centro, a fianco dell'esistente Ministero della Pianificazione urbana e rurale, viene istituito un Ente Territoriale, con funzioni amministrative.

6 Parte II, paragrafo 47 e 48.

La pianificazione è decentrata alla periferia colla istituzione delle «Autorità di pianificazione» costituite a seconda dei casi, sia dalle più elevate Autorità locali (Consigli di Contea e Consigli Comunali), sia da appositi Enti di pianificazione (Consigli indipendenti di pianificazione) da istituire quando vengano raggruppate per ragioni tecniche in un unico comprensorio le aree amministrare in tutto o in parte da più Comuni o più Contee⁷.

L'art. 5 fa obbligo a tutte le Autorità di Pianificazione di «effettuare una revisione della zona di propria competenza ed allestire entro 3 anni un piano di trasformazione».

Nella preparazione del piano gli Enti di pianificazione dovranno «richiedere consiglio alle minori Autorità locali, tenersi in ogni momento in stretto contatto con l'opinione locale ed essere sotto la guida del Governo Centrale, cosicché il piano sia una fusione di richieste locali e nazionali»⁸.

Il piano di trasformazione dovrà comportare non solo proposte generali per l'uso futuro del terreno, ma dovrà anche «designare il terreno necessario ai vari scopi entro un periodo di dieci anni»⁹.

Compilato il piano, questo viene sottoposto al Ministero per l'approvazione. I piani dovranno essere inoltre revisionati dagli Enti di pianificazione, almeno ogni 5 anni. Se l'Autorità locale trascura di afre o modificare il piano, il Ministero ha facoltà di sostituirsi ad essa o di trasferire l'incarico ad altra Autorità¹⁰.

B47f/4 ►

c Controllo di pianificazione

Le Autorità di pianificazione esercitano esse stesse, o demandano all' minori Autorità, il potere di *controllo* sulle trasformazioni d'uso del terreno, potere che inizia din dal periodo di *interim* e cioè fin dal momento in cui si decide di procedere alla pianificazione e che proseguirà ad approvazione avvenuta del piano.

L'art. 10 stabilisce che debba essere richiesto il permesso *per ogni tipo di trasformazione d'uso*.

Alcune operazioni nel cambiamento d'uso, per le quali il controllo di pianificazione non è necessario, sono escluse dalla definizione di trasformazione d'uso.

Il sistema di controllo comprende:

- a) domanda alle Autorità di pianificazione, da parte degli interessati, «per determinare se certe operazioni o certi cambiamenti costituiscono trasformazioni d'uso»;
- b) tenuta da parte delle Autorità di pianificazione di un registro pubblico contenente le informazioni sui regolamenti e le decisioni delle Autorità di pianificazione;
- c) diritto di appello al Ministero, in certi casi, contro le decisioni delle Autorità di Pianificazione;
- d) potere di revoca o di modifica del permesso da parte delle Autorità, con compenso ai privati per le spese da essi sostenute per opere che non andranno a compimento a causa della revoca o della modifica;

e) intervento del Ministero nelle decisioni prese dalle Autorità periferiche e potere di restrizione o di revoca delle concessioni a certe classi di trasformazioni;

Qualunque trasformazione eseguita senza permesso o senza osservanza delle condizioni inerenti al permesso è colpita dagli art. 21 e 22, che danno facoltà alle

7 Con tale decentramento delle funzioni di pianificazione viene assicurato il coordinamento dei piani su vaste zone utilizzando i più semplici mezzi possibili e tenendo conto della esistente distribuzione delle funzioni pianificatrici presso le Autorità locali.

8 Parte I, par. 10.

9 Art. 5 – Parte II, par. 49.

10 Art. 7 – Parte II, par. 50.

Autorità, quando sia necessario nell'interesse di una buona pianificazione, di riportare il terreno allo status quo o di obbligare all'osservanza delle condizioni prescritte. Simili poteri esistono già nella legge in vigore¹¹.

D Potere esecutivo per l'attuazione dei piani.

È previsto un intervento positivo da parte delle Autorità locali per rendere possibile la esecuzione dei piani. Esso è compendiato nel seguente brano della relazione:

13 Il modo migliore per realizzare i piani è sovente di rendere libero il terreno per ogni trasformazione che si dimostri adatta secondo il piano. Le Autorità locali hanno perciò poteri per comprare il terreno anche coattivamente lasciandolo in affitto al privato.

In tal modo i piani non rischieranno più di abortire per il rifiuto alla vendita di un proprietario.

14 IL piano indica come soggetto a vendita obbligatoria il terreno che potrà essere richiesto, entro dieci anni (12), per essere trasformato da parte degli Enti Statali, dalle Autorità locali o anche da privati. Il Piano indica così non soltanto i principi a lunga scadenza che dirigeranno la trasformazione della zona, ma anche un programma a breve scadenza, ragionevolmente rigido.

Per di più la revisione quinquennale del piano può designare le nuove zone, permettendo così di tracciare un programma decennale adeguato alle necessità.

15 Il progetto di legge fornisce ampi poteri alle Autorità locali per effettuare esse stesse la trasformazioni d'uso, che non saranno così più a lungo limitate a causa dei rifiuti da parte delle imprese private.

A questo scopo nel testo della legge un'intera sezione è dedicata alle procedure di *acquisto coattivo dei terreni*¹³.

Vengono in esso designate le categorie di terreno che la pianificazione può dichiarare soggette a vendita obbligatoria ed è analizzata la procedura d'acquisto. Un particolare degno di nota è il fatto che nella legge 1947 viene incorporato l'articolo della legge 1944, che *impedisce alle Autorità locali di effettuare trasformazioni, che altre imprese sono capaci o desiderose di intraprendere*.

L'Autorità si sostituisce al privato, soltanto quando questi ostacola o non può eseguire una trasformazione prevista nel programma e utile alla comunità, ma cede immediatamente il passo alla iniziativa privata, se se questa è in armonia col piano¹⁴.

Infine, sempre nello stesso capitolo, il progetto di legge dà ancora alle Autorità i seguenti poteri:

a) di richiedere, dietro pagamento, l'alterazione o rimozione di edifici esistenti, oppure la cessazione di usi esistenti, non conformi alla pianificazione;

b) di assicurare la conservazione sia di spazi aperti e di giardini, sia di edifici di speciale interesse storico.

Fissati in tal modo i poteri e la procedura di acquisto coattivo dei terreni e di edifici, si pone il problema della determinazione del loro valore economico: è questo l'argomento del capitolo II del *memorandum*, che risponde al secondo degli scopi principali della nuova legge.

11 Parte II, par. 55.

12 Si ricordi l'art. 5 che richiede che la zonizzazione comprenda la designazione ai vari scopi e il fabbisogno di terreno per un decennio.

13 Il capitolo III dall'art. 35 all'50.

(14) Ottenendo in tal modo un giusto equilibrio tra interventismo e liberismo. Anche la nostra legislazione ammette un principio analogo. Infatti il disposto 36 del R. D. 8-2-1932 n. 422 dice che «L'espropriante può rinunciare all'espropriazione della zona quando i proprietari si obblighino a dare essi stessi alla zona la prevista nuova destinazione e presentino sufficienti garanzie per la esecuzione delle opere relative».

B47f/5 ►

Capitolo II - Il valore della trasformazione.

A Il problema

Il capitolo inizia colla constatazione che l'ostacolo maggiore che si opponeva finora all'attuazione di una buona pianificazione secondo le norme sancite dalle precedenti legislazioni inglesi, risiedeva soprattutto nelle difficoltà incontrate per:

- a) la determinazione e pagamento delle indennità ai proprietari danneggiati dall'applicazione dei piani; e
- b) per la determinazione e riscossione dei contributi di *miglioria*.

Indennità e miglioria sono gli usuali capitoli, uno negativo e l'altro positivo, nel bilancio finanziario di una Amministrazione pianificatrice. Circa il primo, la legislazione inglese anteriore al '47 prevedeva che, allorché la pianificazione avesse incluso, nel comune interesse, restrizioni al diritto di proprietà, e quindi restrizioni di investimento dei proprietari, dovesse essere pagata una indennità capitale, sempreché si potesse provare che la restrizione nello sfruttamento sottraeva valore al terreno¹⁵.

Non sempre l'imposizione di vincoli influisce direttamente sul valore del terreno p.es. sul terreno vincolato a solo uso agricolo in remote zone rurali, dove non c'è prospettiva di costruzioni. In questo caso ovviamente non c'è spostamento del valore economico e perciò colui, al quale è imposto il vincolo, non può esigere indennità e, se la espropriazione è da effettuarsi, essa si effettua sulla base del *valore reale* del terreno.

Ma dove vi è possibilità reale o presunta, vicina o lontana, di una trasformazione d'uso, allora il valore del terreno può essere scisso in due elementi distinti:

- a) valore per l'impiego attuale, cioè *valore di uso effettivo*, e
- b) valore aggiunto, dovuto alle possibilità di un uso più redditizio, o *valore di trasformazione*¹⁶.

Questo secondo valore è puramente un valore potenziale¹⁷.

Sulla sua natura il rapporto UTHWATT, citato nel memoriale, dice testualmente:

«Lo sviluppo potenziale è di natura speculativa.

La futura costruzione può aver luogo sul terreno in questione o su di un altro; può effettuarsi entro cinque anni, o possono passare venticinque anni e più, prima che venga il turno per la costruzione. Il valore attuale, realizzabile in qualunque momento,

rispetto al valore potenziale si ottiene stimando se e come la trasformazione avrà luogo verosimilmente, includendo un estimato del rischio derivante dal fatto che altri terreni concorrenti possono accaparrarsi la precedenza.

Immaginando la graduale espansione di una città, il terreno periferico è egualmente suscettibile a trasformazione e ognuno dei proprietari potrà pretendere alla sopravvalutazione della sua zona. Mentre in realtà lo sviluppo avverrà gradualmente prima in una data zona poi nelle altre. Il valore è quindi necessariamente un *valore oscillante* ed è impossibile predire con certezza, dove si fisserà l'oscillazione.

15 Secondo la nostra legislazione, essendo i vincoli da considerare come espropriazioni parziali, in quanto restrizioni imposte al diritto di proprietà per causa di pubblica utilità, la loro imposizione comporta che venga assicurata, come nel caso di espropriazione totale, una giusta indennità all'espropriato, adeguata al sacrificio del suo diritto. Carugno "L'espropriazione per pubblica utilità Giuffrè, Milano 1946, pagg. 45, 49, 165.

16 «Tale elemento addizionale trovasi p. es. in territorio agricolo alla periferia di zone urbane, dove il terreno acquista maggior valore dell'effettivo a causa dell'espansione, oppure in zona urbana costruita a vecchie casette, ma suscettibile di ricostruzione con negozi e cinematografi» (dal testo).

17 Anche la nostra giurisprudenza ritiene generalmente che "finché esiste la possibilità della edificazione, non sarebbe giusto escludere in modo perentorio la valorizzazione del suolo». Carugno, op. cit., pag. 164. Per un dettagliato esame del problema si veda tuttavia il capitolo «Criteri per la determinazione del valore venale» in Carugno op. cit. nonché il Digesto, alla voce «espropriazione».

Quando un appezzamento sfruttato è acquistato coattivamente o ha il veto di sfruttamento, il proprietario riceve un compenso per la perdita di valore nell'eventualità che l'oscillazione di domande si stabilisca sulla sua proprietà.

La probabilità non è suscettibile di valutazione aritmetica.

In pratica, quando tal processo è ripetuto indefinitivamente su larga zona, la somma delle probabilità stimate eccede di molto le possibilità reali, perché l'oscillazione, limitata come è alle domande eventuali, potrebbe essere fissata solo proporzionalmente sull'intera area».

Il rapporto UTHWATT calcola che questa sopravvalutazione produrrebbe una cifra da 2 a 3 volte maggiore del valore basato sulle possibilità reali.

L'indennità, valutata in base al criterio di risarcimento completo delle due aliquote del valore del terreno, comprende in definitiva una forte maggiorazione per la sopravvalutazione analizzata.

E poiché l'aggravio del compenso cade sulle singole Autorità locali, perché *il terreno che richiede maggior risarcimento, come la periferia di una città adibita a cintura agricola o ritenuta troppo fertile per essere sottratta all'agricoltura, è sovente nella circoscrizione delle minori Autorità*, ne consegue che le indennità stimate sono quasi sempre al di là delle risorse delle Amministrazioni locali.

Il rapporto UTHWATT prosegue:

Il controllo pubblico nell'uso del terreno, sia effettuato con la legislazione vigente che con altri mezzi, ha inevitabilmente l'effetto di variare i valori, aumenta cioè il valore di alcune proprietà e ne deprezza altre, ma non distrugge il valore del terreno. Né la domanda globale di trasformazioni d'uso, né la sua quantità media annuale è materialmente modificata dalle ordinanze della pianificazione. Se per es. parte del territorio periferico di una città è tolto dal mercato immobiliare con la proibizione di costru-

zione, il valore potenziale per le costruzioni è spostato ad altri appezzamenti, ed i valori aggiunti non sono sostanzialmente intaccati». Il valore, perduto da una proprietà, aumenta il valore di un'altra e questo aumento è una delle condizioni dalle quali scaturisce la *miglioria*¹⁸.

Teoricamente con la legge vigente l'Autorità può esigere la miglioria da parte del proprietario che guadagna di risarcire quello che perde. In pratica questo sistema non ha funzionato.

Infatti la pratica applicazione dimostra che è impossibile stabilire se l'ammontare dell'aumento di valore di un terreno è diretta conseguenza della restrizione ad un altro o se dipende da altre cause. Non è quindi possibile il pareggio fra *indennità e miglorie*¹⁹.

Il risultato di questa situazione è che «finora la pianificazione è stata diretta quasi interamente da considerazioni finanziarie a breve scadenza.

18 Per miglioria si intende ogni aumento di valore del terreno (compresi i fabbricati che comporta) derivato dall'azione del governo, sia positiva, come ad es. l'esecuzione di lavori pubblici o miglioramenti, che negativa come ad es. L'imposizione di vincoli ad altri terreni». (Nota originale del memorandum).

La nostra giurisprudenza si occupa soprattutto del caso di azione positiva: il contributo di miglioria è «una forma di imposizione alla quale sono assoggettati tutti i proprietari confinanti o contigui, che, per effetto dell'esecuzione dell'opera di pubblica utilità, hanno conseguito il beneficio di un aumento di valore dei loro fondi.

Secondo il principio di giustizia esecutiva, cui si raccomanda l'imposizione del contributo di miglioria... è giusto che essi scontino, almeno in parte, tale beneficio, contribuendo in modo particolare agli oneri che l'ente pubblico ha dovuto assumersi per la realizzazione dell'impresa...» Carugno, op. cit., pagg. 176.

«Il diritto francese dopo il 1918 ha organizzato il recupero del plus-valore; la giuria fissa il contributo esigibile e, nel caso di proprietario insolvente, l'indennità di esproprio a lui dovuta. così il recupero del plus-valore è concepito come opera di pubblica utilità, che legittime l'esproprio». G. Derron, L'indennité d'expropriation, Lausanne, Thonney ed. 1945.

19 Né lo potrebbe essere in caso di pianificazione integrale del suolo. In tal caso lo Stato o le Autorità locali dovrebbero pagare subito per l'imposizione dei vincoli cifre elevatissime (si pensi di sommare contemporaneamente tutte le indennità su tutto il territorio), incassando invece i contributi via via che le opere di trasformazione vengono eseguite nel tempo (cioè attraverso molti decenni).

Le Autorità locali non avendo potuto permettersi di pagare compensi troppo elevati per la perdita di valore di trasformazione, nella imposizione di vincoli delle trasformazioni d'uso, hanno dovuto permettere costruzioni in zone inadatte e sistemazioni generali troppo casuali. I sobborghi della città si sono così estesi in masse continue di abitazioni, non interrotte da spazi aperti, e dove è sopravvissuto qualche spazio aperto, questo è ora sproporzionatamente piccolo. In questo stato di cose le Autorità locali non possono controllare e contenere sul territorio da esse amministrato le variazioni dei valori oscillanti, cosicché quando esse comprano un terreno per loro uso, esse devono pagare prezzi enfiati dal valore oscillante. Da ciò risulta la tendenza ad erigere scuole, cliniche, biblioteche là dove il terreno è a più buon mercato, sovente con grande svantaggio di chi ne deve fare uso».

B La soluzione

Il progetto di legge propone la seguente soluzione:

- a) Nessuna trasformazione d'uso può aver luogo senza autorizzazione, ossia il proprietario terriero è libero di continuare ad utilizzare il suo terreno per l'uso esistente (se per ragioni speciali è necessario impedirlo, ne sarà indennizzato), ma la questione di ogni ulteriore trasformazione d'uso della terra sarà governata da considerazioni di interesse comune.
- b) Quando il permesso di trasformazione d'uso è rifiutato, non sarà pagabile in futuro alcuna indennità (eccetto una serie limitata di casi).
- c) Quando la trasformazione d'uso è permessa, ogni conseguente aumento di valore del terreno deve essere incassato per intero dallo Stato, sotto forma di *onere per la trasformazione d'uso*, e deve essere pagato o garantito dal proprietario prima di effettuare la trasformazione.
- d) L'effetto di a) e b) c) riuniti è che il valore del terreno sul mercato sarà ridotto in futuro per lo più al valore attribuibile al suo uso attuale. I proprietari perdono così immediatamente i loro valori potenziali per trasformazioni future ed il progetto di legge concede loro le indennità sulla base del valore attuale.
- e) Lo sborso di tali indennità e l'esazione dei contributi di miglioria devono essere accentrati in un Ente Centrale Territoriale.

Secondo questa nuova impostazione generale, la pianificazione non verrà più ad essere aggravata dalla estimazione presunta di possibili e sperati lucri per trasformazioni future. Le sole trasformazioni ammesse sono quelle previste dalla pianificazione. Tutti i valori economici che scaturirebbero da trasformazioni, che escono da quelle ammesse nella pianificazione, sono praticamente e per sempre tolti alla proprietà privata.

B47f/6 ►

Discussione

La pianificazione generale del suolo implica, dal punto di vista giuridico, una restrizione nell'uso del diritto di proprietà, che da *illimitato* (piena libertà²⁰ da parte del proprietario nel godimento del terreno) diventa per ragioni di interesse collettivo²¹, *limitato* (cioè libero godimento dell'uso attuale e di quello previsto nella pianificazione), il che significa una corrispondente restrizione nel campo del valore economico

20 Dominium usque ad coleum, usque ad inferos; ius utendi atque abutendi.

21 È la stessa convivenza umana a dettare la necessità di disciplina, e quindi di restrizioni, nel campo della proprietà.

È facile osservare come tale necessità si estenda e si intensifichi con l'aumentare dell'addensamento umano, e con il progredire della vita sociale, delle scienze e della tecnica. Le restrizioni del diritto di proprietà per interesse collettivo sono ammesse da tutte le legislazioni e quotidianamente attuate, ad es. con i regolamenti di polizia edilizia.

della proprietà, valore che da *illimitato* (valore del mercato per un terreno, che possa subire qualsiasi trasformazione con piena libertà da parte del proprietario di realizzare il corrispondente valore economico) diventa *limitato* (valore rispondente alle sole trasformazioni ammesse nella pianificazione per quel determinato terreno o zona).

Le legislazioni dei vari paesi prevedevano finora unicamente la possibilità di applicazione dell'esproprio parziale per pubblica utilità a singoli casi sporadici e circoscritti. In tal circostanza, se ad un gruppo di proprietari viene limitato il godimento della proprietà, permanendo a tutti gli altri proprietari il diritto di un godimento illimitato, è giusto che i primi siano, in una certa misura, compensati, per principio di giustizia distributiva.

Se invece la pianificazione si estende a *tutto il territorio*, il che non era ancora previsto dalle varie legislazioni, allora viene automaticamente ristretto *per tutte le proprietà* l'uso illimitato. Ma poiché la pianificazione classifica i terreni, destinandoli a vari usi, ne consegue che se i proprietari delle zone, alle quali è stata assegnata dalla pianificazione la possibilità di lucrosa trasformazione, potessero godere dell'adeguato aumento di valore, ciò risulterebbe a scapito dei proprietari, cui tale aumento è inibito.

Se ciò fosse concesso, i proprietari si suddividerebbero, per effetto della pianificazione, in privilegiati (*lucrum emergens*) e in danneggiati (*lucrum cessans*).

E poiché il principio generale che informa tutte le opere di interesse collettivo è che esse non devono né arricchire né impoverire i singoli, perché lo strumento legislativo della pianificazione sia equo non c'è altra via che o compensare i danneggiati, il che si è riconosciuto impossibile per l'eccessivo ammontare del compenso globale, oppure seguire la strada del legislatore inglese e cioè di equilibrare l'annullamento generale dei valori potenziali con l'incameramento di tutti gli aumenti di valore conseguenti alle trasformazioni future concesse.

In questo modo il legislatore prevede che, per effetto della pianificazione, non vi saranno più proprietà favorite o danneggiate, ma il valore dei terreni dovrà restare in futuro press'a poco stazionario e fisso al *valore d'uso esistente* alla data della promulgazione della legge. I principali risultati pratici di questo sistema dovrebbero essere i seguenti:

- 1) diminuzione del costo totale della pianificazione e quindi la possibilità effettiva di addivenire alla realizzazione della pianificazione urbana e rurale.
- 2) eliminazione della speculazione sui terreni, che per l'innanzi non dovrebbe più aver ragione d'essere, non sussistendo più le condizioni stesse della speculazione²².

C Indennità

Amesso il principio che «i proprietari, che perdono il valore di trasformazione d'uso coll'entrata in vigore della legge 1947, non hanno diritto a indennizzo», si riconosce tuttavia che vi sono casi eccezionali, in cui sarebbe ingiusto non erogare.

Queste eccezioni riguardano:

- 1) i terreni *maturi a trasformazione* all'atto di entrata in vigore della legge (per i quali il *damnum emergens* è un danno *immediato e diretto*), e
- 2) le negazioni di permesso da parte delle Autorità pianificatrici a quelle classi di trasformazione d'uso, per le quali si presume che venga di diritto concesso il permesso, per le quali cioè «il diritto da

(22) Basata sulle previsioni intorno all'andamento incerto del valore oscillante.

parte del proprietario di continuare l'uso attuale include pure il diritto di trasformazione»; tali classi includono «alterazioni a edifici al momento di andata in vigore della legge, ingrandimenti fino al 10% della capacità dell'edificio originale e certi cambiamenti d'uso».

Per il pagamento di dette indennità eccezionali è stanziata una cifra globale massima (300 milioni di sterline) che potrà esser suddivisa solo quando saranno pervenuti, secondo i regolamenti che saranno emanati, tutti i reclami documentati.

Il pagamento sarà effettuato il più presto possibile e non oltre cinque anni dal giorno di entrata in vigore della legge, con pagamento degli interessi intercorrenti.

Lo stesso principio generale vale per la determinazione del valore di indennità nel caso di *acquisto coattivo del terreno* da parte delle Autorità.

A tal riguardo l'art. 47 delle legge:

- 1) assicura che per tutto il futuro il compenso dovuto ad acquisto coattivo sarà limitato al valore d'uso attuale.
- 2) adotta la media 1939 come base di compenso, specificando che la proprietà soggetta alle restrizioni imposte dalla legge 1947 e quindi non include il valore di trasformazione computato nel 1939.
- 3) esclude dall'indennità ogni elemento di valore attribuibile a quegli edifici, che il proprietario abbia dichiarato esser privi di uso fruttifero, chiedendone di conseguenza l'acquisto da parte dell'Autorità.

D Onere per la trasformazione d'uso

Gli oneri per le trasformazioni d'uso, che possono essere esatti in vista di future trasformazioni, vengono riscossi dall'Ente Centrale Territoriale.

Chi intende operare una trasformazione d'uso è obbligato ad accertare quale onere sia da pagare e pagare, o dare assicurazione del pagamento, prima di procedere alla trasformazione.

- 31 L'onere di trasformazione d'uso non è sottoposto a formula legislativa. Esso viene stabilito di volta in volta col consenso del Ministero del Tesoro. Non sarà imposto più dell'aumento stimato *in situ* conseguente alla trasformazione e talvolta anche meno. In generale non si esige onere per le trasformazioni che non aumentino notevolmente il valore del terreno.
- 32 Esente dall'onere è la trasformazione rientrante nell'uso esistente, incluse le riparazioni per danni di guerra. Altre esenzioni possono essere previste dal regolamento.
- 33 L'effetto dell'onere di trasformazione sarà tale che il trapasso di proprietà di un terreno, comprato per essere trasformato, avverrà in futuro circa allo stesso prezzo stimato per l'uso attuale. Il compratore, calcolando quanto può offrire, dovrà considerare quanto deve pagare all'Ente Centrale. In totale non pagherà di più di quanto pagherebbe al presente, ma invece di versare l'intero al venditore, verserà parte a questi e parte all'Ente Centrale.
- 34 Chi non possedendo ancora il terreno vuole operare una trasformazione, specificata nel piano desiderabile nell'interesse pubblico, può far domanda all'Ente Centrale perché questi acquisti il terreno e glielo rivenda ad un prezzo globale, che copra sia l'onere di trasformazione che il costo del terreno.
Risparmia così di dover negoziare col proprietario, ma tratterà solo coll'Ente di trasformazione, col quale in tutti i casi dovrà trattare, per stabilire l'onere di trasformazione.

Sono esonerati dal versamento degli oneri di trasformazione:

- 1) Le proprietà *mature* alla trasformazione d'uso all'entrata in vigore della legge e per cui il permesso siano stati iniziati i passi preliminari. Il Ministero può autorizzare le trasformazioni senza onere e senza indennità.
- 2) Enti governativi, Autorità locali ed Enti di Beneficenza. Pure le Cooperative edilizie per l'impianto di nuove città godono di trattamento di favore.

Capitolo III - Contributi alle Autorità locali

L'ultimo capitolo della legge si propone di risolvere, coll'intervento finanziario dello Stato, i casi in cui le trasformazioni previste dalla pianificazione conducono ad un *minus-valore*, quale è il caso dei diradamenti dei vecchi centri.

Il terreno centrale è spezzettato fra numerosi proprietari.

Non è possibile pianificare e ricostruire secondo le vedute moderne con la molteplicità attuale di proprietà, e la soluzione migliore è perciò l'acquisto di una intera zona da parte delle Autorità ed il conseguente uso di essa com unità singola.

La nuova sistemazione richiede rarefazione, spazi aperti, strade più vaste e posteggi; a parecchie industrie e abitanti della zona si deve trovare sistemazione altrove. Perciò mentre l'Autorità deve pagare forti somme per l'acquisto, non può esserne compensata proporzionalmente dall'uso meno intensivo e dai conseguenti minori frutti. In ogni caso la pianificazione di zone congestionate si effettua solo in perdita, il che finora è stato un serio impedimento alla realizzazione.

- 41 La legge 1944 prevedeva contributi alle Autorità locali per l'onere causato dall'acquisto e sgombro dei terreni per nuove sistemazioni in zone soggette a danni di guerra. Nella presente legge se ne prevede la sostituzione con un nuovo progetto di contributi, con effetto retroattivo sui piani di nuova trasformazione iniziati sotto la legge precedente includendovi pure le aree di cattivo tracciato o di inusitato sfruttamento che necessitano di una trasformazione in blocco, o aree neglette che possono ricevere trasformazioni. Saranno pagati contributi sugli oneri di acquisto, sgombro e preparazione di tali terreni, e quindi sugli oneri dovuti ad ogni rimanente perdita, se il valore del terreno per il nuovo uso è minore del costo di acquisto e sgombro.
- 42 La cifra globale stanziata per queste operazioni è di 600 milioni di sterline, per un periodo di 25 anni.

Conclusioni

Riassumendo, se si risale dalla casistica e dalla precettistica di applicazione allo spirito della legge inglese 1947, si riconosce agevolmente che esso si basa in sintesi su due determinazioni essenziali:

- a) l'obbligatorietà della pianificazione e la sua estensione a tutto il territorio urbano e rurale;
- b) la limitazione, non indennizzata, del diritto di proprietà ai soli usi concessi dalla pianificazione ed incameramento del plus-valore creato dalla trasformazione concessa.

La prima è una determinazione politica originata da inconfutabili ragioni tecniche di benessere, di interesse e di rendimento collettivo.

La seconda è una equa determinazione giuridica, originata da pratiche necessità economiche²³ e possibile in un orientamento politico in cui l'interesse sociale è talmente sentito da anteporlo al sacrificio non immediato, ma perciò ancor più grande e meritorio, di tutti i proprietari terrieri.

Entrambe le determinazioni e lo strumento legislativo, su di esse costruito, pongono oggi l'Inghilterra in grado di tradurre in atto una operazione di radicale importanza, con enormi conseguenze immediate e future.

Con questo passo Essa decisamente si pone, nel campo della politica urbanistica, alla testa di tutte le Nazioni civili.

L'additare questo coraggioso e lungimirante atto, non costituisce soltanto un doveroso titolo di onore alla Nazione che l'ha intrapreso, ma vuol essere, oltretutto un stimolo ai nostri giuristi per un approfondito esame della dottrina e del diritto di questa legislazione e per un confronto colla nostra vigente, anche un appello a tutte le Autorità, a tutti gli uomini politici, a tutti gli studiosi di urbanistica, a tutte le Associazioni professionali, ai giuristi e ai cittadini tutti, perché, sull'esempio inglese, anche in Italia urgentemente si agiti e si risolva il problema della pianificazione urbanistica nazionale.



23 Che pongono l'essere o non essere della stessa pianificazione.